

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Деркача Андрія Леонідовича (ч.3)

1.3. Розвиток законодавства про контроль в галузі ядерної та радіаційної безпеки

Розвиток ядерного законодавства, як окремого напрямку правового регулювання суспільних відносин, є реакцією суспільства на виникнення нових надзвичайно небезпечних для населення, довкілля видів діяльності, пов'язаних із використанням ядерної енергії.

Поява нормативно-правових актів, що регламентували використання ядерної енергії, стало сигналом того, що держава розуміє ступінь ядерної небезпеки, бажає її уникнути й знає як це зробити.

Адекватно процесу поширення і поглиблення використання ядерної енергії у різних сферах суспільного життя йшов процес формування законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки.

Його призначенням є встановлення вимог, що забезпечують максимально можливий у даний період науково-технічного, економічного розвитку суспільства рівень безпеки ядерних установок й ядерних матеріалів. Ці вимоги визначають єдині правила розміщення, будівництва, експлуатації ядерних установок, поводження з ядерними матеріалами, які обмежують радіаційний вплив на персонал, населення, довкілля.

Щоб зазначені вимоги запрацювали, встановлюється правовий механізм їх реалізації, важливим елементом якого є контроль. Він примушує відповідних суб'єктів не послабляти уваги до виконання приписів законодавства, дозволяє своєчасно виявляти різного роду правопорушення у галузі ядерної та радіаційної безпеки та відповідним чином реагувати на них із метою їх усунення та покарання винних осіб.

Положення про контроль є обов'язковим атрибутом нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Проте спосіб, форма, характер зв'язку правових норм з питань контролю з нормами, дотримання яких повинно забезпечувати контроль, має різне виявлення у ядерному законодавстві, що зумовлено певними тенденціями у його розвитку.

Національне ядерне законодавство України має свої витоки з законодавства колишнього Союзу ССР у зв'язку з цим важливо з'ясувати, яку спадщину отримала Україна у вирішенні питання щодо правового забезпечення організації контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки й як скористалася нею. При цьому, важливо врахувати те, що з точки зору формування й функціонування системи контролю, відповідне законодавство можна розглядати, з одного боку, як базу для визначення об'єктів контролю, критеріїв безпеки, дотримання яких має контролюватися, з другого, – як засіб юридичної фіксації організаційних форм контролю, повноважень органів, що його здійснюють.

Наприкінці 80-х початку 90-х років ядерне законодавство СРСР складалося з численних нормативно-правових актів, які своїм регулюванням охоплювали практично усі напрямки використання ядерної енергії, сформувавши систему правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, яка передбачала:

1. основні вимоги, правила, які орієнтують на обов'язкове дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки у процесі:
 1. проектування, розміщення, будівництва, експлуатації ядерних об'єктів й підприємств й установок, призначених для роботи з радіоактивними речовинами;
 2. добування, збагачення, переробки ядерної сировини, виробництва, використання, транспортування радіоактивних речовин та інших джерел іонізуючих впливів;
 3. збору, збереження, знезараження і захоронення радіоактивних відходів;
 4. проведення наукових досліджень і розробок у даній сфері;
 5. обліку кількості, руху і місцезнаходження ядерної сировини, проміжних продуктів, ядерного палива і радіоактивних відходів;
 6. здійснення фізичного захисту ядерних матеріалів і ядерних об'єктів; є) експорту й імпорту ядерних матеріалів, радіоізотопної продукції й ядерної техніки;
2. систему органів державного контролю за дотриманням норм, правил із питань ядерної та радіаційної безпеки, здійснення заходів із безпеки у процесі використання ядерної енергії;
3. систему санкцій, що мали застосовуватися у випадку недотримання встановлених вимог, правил.

Правове забезпечення ядерної та радіаційної безпеки здійснювалося рядом нормативно-правових актів, що займали різне місце у ієрархії джерел права. Серед них, зокрема, можна виділити:

1. акти вищих органів державної влади та управління (наприклад, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26.02.1974 р. "Про посилення відповідальності за забруднення моря речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря" [157] (до таких речовин віднесені й радіоактивні речовини, відходи); Указ Президії Верховної Ради СРСР від 03.03.1988 р. „Про кримінальну відповідальність за незаконні дії з радіоактивними матеріалами" [158]; постанова Ради Міністрів СРСР від 23.02.1987 р. "Про заходи по підвищенню ефективності за безпекою в атомній промисловості" [136]; постанова Ради Міністрів СРСР від 02.04.1987 р. "Про затвердження Статуту про дисципліну працівників системи Міністерства атомної енергетики СРСР" [137] тощо);
2. відомчі акти, які складали основну частку джерел ядерного права у колишньому СРСР. Такі акти приймалися багатьма органами державного управління відповідно до їх повноважень у певній сфері – Міністерством охорони здоров'я СРСР [83, 143], Міністерством енергетики й електрифікації СРСР [114], Міністерством геології СРСР [83] та ін. В окремих випадках відповідні акти приймаються спільно декількома відомствами. Наприклад, Правила безпеки при транспортуванні радіоактивних речовин [138] затверджені спільно Державним комітетом по використанню атомної енергії СРСР, МОЗ і МВС СРСР;

3. локальні нормативні акти (внутрішньо організаційні підзаконні акти), що приймалися організаціями для вирішення внутрішніх завдань і діяли лише у їх межах. Це положення та інструкції, що затверджували адміністрації ядерних об'єктів або організацій, що мали справу з радіоактивними речовинами й іншими джерелами іонізуючого випромінювання (Інструкція по експлуатації реакторної установки атомної електростанції, Інструкція з радіаційної безпеки АЕС. Інструкція по ліквідації аварій та їх наслідків тощо) [11, с. 84].

Суттєвий вплив на розвиток ядерного законодавства СРСР мали міжнародно-правові норми. Ідеться, зокрема, про рекомендації МАГАТЕ та інших міжнародних організацій [147, с. 33-34]. Наприклад, у 1984 році МАГАТЕ прийняла Директиву з питань ядерних установок, у якій містилося пропозиція державам-членам укладати угоди про взаємодопомогу у разі ядерних аварій, а також при надзвичайних радіологічних ситуаціях [105, с. 39].

Колишній Радянський Союз був учасником низки міжнародних конвенцій, положення яких були трансформовані у внутрішнє законодавство, а саме: Конвенції МОП про захист працюючих від іонізуючої радіації (1960), Договору про заборону розміщення на дні морів й океанів та у їх надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення (1971), Конвенції про фізичний захист ядерних матеріалів (1979) тощо.

У той період в ядерному законодавстві ключовим став принцип “заборонено усе, що не дозволено” [85, с. 27]. Це дозволяло враховувати особливі властивості ядерної радіації, функціонування ядерних об'єктів, запроваджувати оптимальний на даний момент механізм запобігання виникненню ядерних інцидентів, загрози радіоактивного опромінювання. Заборони та зобов'язання становили головний зміст усіх вимог, норм, правил із питань ядерної та радіаційної безпеки. В свою чергу, включення до нормативно-правових актів заборон завжди передбачає й визначення механізму контролю за їх дотриманням, відповідальності за їх порушення.

Законодавство СРСР поклало здійснення контролю у галузі використання ядерної енергії на велику групу державних і громадських органів різної компетенції.

Це, зокрема, Кабінет Міністрів СРСР, для якого контроль у даній сфері був однією зі складових його загальних функцій по управлінню соціально-економічним розвитком держави; органи управління міжгалузевої компетенції, що у межах своєї компетенції здійснювали контроль за дотриманням загальних вимог нормативно-технічної документації й державних стандартів у галузі проектування і будівництва об'єктів атомної енергетики; ради народних депутатів та їх виконкоми, які з метою захисту екологічних та інших інтересів своїх територій мали контролювати безпечність функціонування відповідних об'єктів, установ; громадські інспектори при державних та громадських органах (санітарних органах, профспілках), що мали повноваження щодо контролю за дотриманням правил і норм, інструкцій по безпеці і промислової санітарії, у тому числі й з питань ядерної та радіаційної безпеки [25, с. 41-45].

Особливо важливе значення для забезпечення ефективного контролю у даній сфері мало утворення системи спеціалізованих контрольних органів: Держатомнагляду СРСР, Морського Регістру СРСР, Державного санітарного нагляду, Міністерства природокористування та охорони навколишнього середовища, Держгідромету СРСР та інших.

Кожен із цих органів мав свою сферу діяльності, але об'єднувала їх спрямованість на забезпечення дотримання вимог безпеки, у тому числі ядерної та радіаційної, підконтрольними підприємствами, установами та організаціями.

Конкретні форми, методи діяльності цих органів передбачалися у актах, що визначали їх повноваження [25, с. 41-73]. Загальним для них було здійснення контролю за дотриманням правил, норм й інструкцій по ядерній й технічній безпеці (при проектуванні, будівництві, експлуатації ядерних об'єктів, конструюванні й виготовленні устаткування для цих об'єктів тощо); приписів щодо охорони довкілля при поводженні з ядерними матеріалами та експлуатації ядерних об'єктів; розробка й здійснення заходів щодо попередження аварій на об'єктах ядерної енергетики; здійснення обліку ядерних матеріалів.

Важливим напрямком роботи цих органів було застосування заходів державного примусу у разі виявлення правопорушень у галузі використання ядерної енергії (зупинення експлуатації об'єктів, що становлять радіаційну небезпеку, застосування адміністративних санкцій до осіб, винних у скоєнні адміністративних правопорушень у даній сфері, підготовка матеріалів для правоохоронних органів на осіб, у діях яких є ознаки злочину, тощо).

Підводячи підсумок аналізу ядерного законодавства колишнього СРСР, можна зазначити, що воно визначило основні напрямки, вимоги щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, спрямовувало їх на конкретні види діяльності, пов'язані з використанням ядерної енергії, встановила механізм контролю за їх дотриманням.

Це законодавство у своїй основі почало працювати й у незалежній Україні (відповідно до Постанови Верховної Ради України від 12.09.1991 р. "Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР", [128]) поступово модифікуючись, набуваючи нових рис під впливом міжнародних угод України, політичних, соціальних, економічних умов, що формувалися у країні.

Важливо зазначити, що у спадщину було отримано не тільки усе позитивне, що було у ядерному законодавстві СРСР, а й усі його вади.

Нормативно-правовий матеріал мав розпорошений і носив переважно відомчий характер. У ньому були відсутні норми, що визначали базові положення правового регулювання у даній сфері (його цілі, принципи тощо). Недостатньо регламентувалася діяльність органів, у компетенцію яких входило управління, контроль й нагляд за забезпеченням безпеки тощо [147, с. 19; 25, с. 6-7].

Певним чином ці вади й зумовили ненадійність правових гарантій ядерної та радіаційної безпеки і не зуміли запобігти процесам, що призвели у квітні 1986 року до Чорнобильської катастрофи.

Прийняті для забезпечення вирішення проблем, викликаних цією катастрофою, закони "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27.02.1991 р. та "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28.02.1991 р. [46, 47] були, по суті, першими актами, які вирішення проблем радіаційного захисту населення, підняли на законодавчий рівень.

Проте названі закони мали виключно цільовий характер, орієнтувались на вирішення конкретної проблеми, і не були розраховані на застосування у разі виникнення інших ядерних інцидентів. Саме тому вони не мали системного впливу на формування ядерного

законодавства в Україні, у тому числі з питань контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Важливий крок у цьому напрямку було зроблено Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. [43]. У ньому із врахуванням позитивних напрацювань вітчизняної практики, світового досвіду у вирішенні питань охорони довкілля були сформульовані основні, положення з питань організації управління у даній сфері, забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення господарської та іншої діяльності, у тому числі у процесі використання ядерної енергії.

Так, за ст. 54 цього Закону підприємства, установи та організації, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов’язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, були зобов’язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що виключала б можливість радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища та негативного впливу на здоров’я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, переробки, використання та захоронення радіоактивних речовин.

На цю діяльність, як і на інші види діяльності, що мають вплив на стан довкілля та здоров’я людини, розповсюджуються положення Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, присвячені екологічній експертизі (розділ VI), моніторингу навколишнього природного середовища (ст. 22), державному й громадському контролю у галузі навколишнього природного середовища (ст. 35, 36), прокурорському нагляду за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 37).

Цей Закон має базовий характер, що обумовлює характер його приписів, що закріплюють лише вихідні, принципові положення, які мають отримувати подальшу конкретизацію у більш спеціалізованих нормативно-правових актах із врахуванням особливостей тих чи інших сфер правового регулювання.

Основні концептуальні засади розвитку правового регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії було визначено Концепцією державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні, яка була затверджена постановою Верховної Ради України від 25.01.1994 р. [94]. У ній, зокрема, прямо вказувалося на необхідність створення відповідної законодавчої бази, яка має регламентувати будь-яку діяльність у галузі використання ядерної енергії, забезпечити системний підхід до розробки ядерного законодавства, сформулювати систему державного регулювання й нагляду за дотриманням правил і норм безпеки на об’єктах атомної енергії і підприємствах, які використовують радіаційні технології та речовини, та видачі дозволів (ліценцій) на виконання робіт у цій галузі.

8 лютого 1995 року було прийнято Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” [52], а 30 червня Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами” [53].

Надалі з коротким проміжком часу приймалися послідовно закони України “Про видобування та переробку уранових руд” від 19.11.1997 р. [59], “Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання” від 14.01.1998 р. [62], “Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему” від 11.12.1998 р. [65], “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії” від 11.01.2000 р. [67], “Про

фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” від 19.10.2000 р. [69], “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13.12.2001р. [70], “Про впорядкування питань, пов’язаних із забезпеченням ядерної небезпеки” від 24.06.2004 р. [74], “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення” від 08.09.2005 р. та ін.

Відповідно до цих законів України розроблялися підзаконні нормативно-правові акти, що конкретизують, деталізують правила безпеки при здійсненні діяльності, пов’язаної з використанням ядерної енергії, поводження з ядерними матеріалами, визначають критерії оцінки ядерної та радіаційної безпеки, здійснення контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки тощо.

Прикладами таких нормативно-правових актів є: постанови Кабінету Міністрів України: від 29.06.1996 р. № 708 “Про затвердження Положення про порядок встановлення розмірів та накладення штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт” від 29.06.1996 р. № 708; “Про визначення центрального органу та пункту зв’язку з питань фізичного захисту ядерного матеріалу” від 30.07.1996 р. № 861; “Про затвердження Порядку розроблення та затвердження норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки” від 08.02.1997 р. № 163; “Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України” від 29.11.1997 р. № 1332; “Про затвердження переліку джерел іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких звільняється від ліцензування” від 01.07.2002 р. № 912.

Чималий масив нормативно-правових актів становлять акти органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, зокрема: Положення про порядок розслідування та обліку порушень в роботі АЕС України (НД 306.205-96), затверджене наказом Мінекобезпеки України від 03.07.1996 року № 69; Порядок користування Державним реєстром джерел іонізуючого випромінювання, затверджений наказом Мінекобезпеки та Мінпромполітики України від 18.01.2000 р. № 17/12; Основні санітарні правила протирадіаційного захисту України (ОСПУ), затверджені постановою Головного державного санітарного лікаря України від 28.12.2000 р. № 120; Основні положення забезпечення безпеки проміжних сховищ відпрацьованого ядерного палива сухого типу, затверджені наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19.05.2004 р. № 89, тощо.

Отже, з моменту отримання Україною незалежності активний процес формування ядерного законодавства України забезпечив піднесення на рівень законів вирішення важливих, принципових питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні.

Оцінюючи цей процес, необхідно зазначити, що розробка відповідно до законів національних норм, правил і стандартів, на які мають орієнтуватися контролюючі органи при перевірці додержання вимог законодавства з ядерної та радіаційної безпеки, іде надто повільно.

До цього часу в Україні користуються документами колишнього СРСР, серед яких:

- норми і правила, які встановлюють для певної галузі технічні принципи і критерії забезпечення безпеки, які визначаються відповідно до цілей, основних завдань,

принципів, порядку і правил здійснення діяльності, встановлених у нормативно-правових актах вищих ієрархічних рівнів;

- вимоги, що деталізують загальні вимоги забезпечення безпеки в певній галузі та встановлюють окремі технічні, технологічні та організаційні вимоги безпечного функціонування систем та елементів, важливих для безпеки, їх класів, обладнання та окремих завдань (процедур, процесів) [172, с. 15].

Зокрема, до зазначених актів колишнього СРСР відносяться: Правила устройства и безопасной эксплуатации исполнительных механизмов органов воздействия на реактивность. ПНАЭ Г-7-013-89.; Правила устройства и эксплуатации локализующих систем безопасности атомных станций. ПНАЭ Г-10-021-90; Правила устройства и эксплуатации систем аварийного отвода тепла от ядерных реакторов к конечному поглотителю, ПНАЭ Г-5-020-89; Оборудование и трубопроводы атомных энергетических установок. Сварные соединения алюминиевых сплавов. Правила контроля. ПНАЭ Г-7-023-90; Оборудование и трубопроводы атомных энергетических установок. Дуговая сварка алюминиевых сплавов в защитных газах. Основные положения. ПНАЭ Г-7-022-90; Правила безопасности при хранении и транспортировании ядерного топлива на объектах атомной энергетики. ПНАЭ Г-14-029-91 та ін.

Для інтенсифікації процесу розробки національних норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки необхідно запровадити його спеціальне програмне забезпечення. Тобто, на державному рівні має бути запроваджена спеціальна програма з розробки зазначених норм, правил, стандартів, у якій будуть визначені наукові організації, центральні органи виконавчої влади, відповідальні за їх розробку, передбачено відповідне фінансування, строки виконання певних заходів тощо.

Оцінюючи стан ядерного законодавства слід відзначити певну розбалансованість між двома групами приписів, присвячених:

1. встановленню правових вимог, правил щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у процесі здійснення тих чи інших видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерної енергії (тобто йдеться про групу норм, що по суті визначає склад, параметри об'єктів контролю у даній сфері);
2. регламентації механізму контролю за додержанням правових вимог, правил першої групи приписів.

Якщо перша група досить ретельно, всебічно виписана у законах з питань ядерної та радіаційної безпеки, то друга, обмежується фрагментарним визначенням положень з питань контролю, не отримала системного викладення.

Прикладом може бути базовий для даної сфери Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку". У ньому значна увага зосереджена на визначені комплексу вимог щодо: розміщення, проектування, спорудження, введення в експлуатацію, експлуатацію та зняття з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; здійснення робіт та надання послуг, які впливають на безпеку під час використання ядерної енергії; поводження з ядерними матеріалами та джерелами іонізуючого випромінювання; проведення наукових досліджень з використанням ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, ядерних матеріалів; фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо.

На цьому фоні Положення, присвячені контролю губляться, розчиняються між іншими положеннями закону, не охоплюють увесь спектр завдань, які мають вирішувати.

По-перше, вони не містять комплексного уявлення про призначення, механізм, напрямки застосування контролю, який об'єктивно має відігравати ключову роль у забезпеченні дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки, а відтак й у реалізації ядерної політики держави. Зокрема, у завданнях ядерного законодавства (ст. 3 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку") відсутні положення, присвячені визначенню правових засад контролю у даній сфері. В ст. 4 закону, що встановлює принципи радіаційного захисту поза увагою лишився постійний радіаційний контроль за рівнями радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів харчування, сировини, жилих і виробничих приміщень, без якого неможлива належна реалізація інших принципів радіаційного захисту, пов'язаних із запобіганням понад дозового опромінення (опромінення окремих осіб від усіх джерел та видів діяльності у підсумку не повинно перевищувати встановлених дозових меж тощо).

В ст. 5 "Основні принципи державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту" Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" лише побіжно у контексті з нормуванням та ліцензуванням згадується нагляд у сфері використання ядерної енергії, який за статтями 22, 23 цього закону покладено на органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Між тим, за цим законом контрольні повноваження у цій сфері мають й інші органи (зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено здійснення контролю за забезпеченням безпеки населення та охороною навколишнього природного середовища на своїй території, за готовністю підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випадок радіаційної аварії – ст. 20).

Це є свідченням того, що позиція законодавця щодо контролю у даній сфері не відрізняється чіткістю.

Даний висновок підтверджується й тим, що у ст. 7, яка визначає сферу дії Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", до цієї сфери віднесено лише державний контроль за радіаційною обстановкою на території України. З поля зору законодавця, зокрема, випав контроль за дотримання вимог ядерної безпеки, контроль ядерних матеріалів, радіаційний контроль за рівнями радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів, сировини, приміщень тощо.

По-друге, Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" не забезпечує системності у регламентації відносин у сфері контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Це виявляється у тому, що він не містить окремого розділу, присвяченого контролю.

В наслідок цього суттєво ускладнюється ознайомлення з відповідними нормами, які стосуються тих чи інших аспектів контролю у даній сфері – державного контролю за радіаційною обстановкою (ст. 7), контролю за діяльністю юридичних та фізичних осіб, які використовують ядерні установки, джерела іонізуючого випромінювання та ядерні матеріали (стаття 20), державного нагляду за дотриманням норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, а також умов наданих дозволів (ст. 24), державного нагляду за ядерною та радіаційною безпекою (ст. 25), державної системи експортно-імпортного контролю ядерних матеріалів, обладнання і технологій (ст. 67), контролю ядерних матеріалів (ст. 68) тощо.

В законі також не визначається зміст кожного з зазначених напрямків контролю, а, отже,

важко судити про особливість їх застосування. Іншим недоліком законодавчої регламентації механізму контрольної діяльності у даній сфері є нечіткість у визначенні суб'єктів контролю.

У Законі України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” цей аспект більш-менш відображений лише стосовно органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки – визначена система цих органів, їх повноваження щодо здійснення державного нагляду, права та обов'язки, утворюваних ними державних інспекцій (статті 23, 24, 25). Проте, й норми, що стосуються контрольної діяльності цих органів, мають надто загальний характер, не визначають специфіку, напрямки цієї діяльності певних органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (Мінприроди України, МОЗ України, Державного комітету ядерного регулювання України тощо).

Важливо зазначити, що досі відсутній прямий кореспондуючий зв'язок між відповідними нормами Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” та іншими законами, що входять до системи ядерного законодавства. Останні або копіюють базовий закон у регламентації відповідних питань або визначають загальні положення контролю з відсилкою до підзаконного акту, що має регулювати контрольну діяльність у певній сфері використання ядерної енергії. Наприклад, Закон України “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії” обмежується загальною нормою, якою встановлено, що нагляд за дотриманням умов ліцензії здійснює орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки шляхом інспекційних перевірок та аналізу стану ядерної та радіаційної безпеки за звітною документацією, що подається організацією.

Порядок проведення таких перевірок, їх періодичність і звітність визначаються органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст. 15).

В Законі України “Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” міститься короткий припис щодо того, що “Порядок проведення державної перевірки систем фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання та планів взаємодії у разі вчинення актів ядерного тероризму визначає Кабінет Міністрів України” (ст. 16).

Закон України “Про видобування і переробку уранових руд” містить декілька положень про контроль, які, однак, мають виключно інформаційний, констатуючий характер, не передбачають механізми їх реалізації. Зокрема, це стосується наступних положень: здійснення контролю за дотриманням вимог норм, правил і стандартів при видобуванні і переробці уранових руд та контроль за використанням уранових руд і продуктів їх переробки, їх перевезенням, придбанням, збутом, експортом та імпортом включається до державного регулювання при видобуванні і переробці уранових руд та використанні продуктів їх переробки – ст. 6; проект уранового об'єкту має передбачати заходи щодо контролю за надходженням радіоактивних речовин у довкілля – ст. 10; до особливостей експлуатації та забезпечення безпеки уранових об'єктів віднесено забезпечення контролю за дозами опромінення персоналу; забезпечення контролю за радіоактивним забрудненням гірничошахтного устаткування, обладнання, транспортних засобів тощо – ст. 11.

За таким же принципом побудовані положення про контроль й у Законі України “Про поводження з радіоактивними відходами”.

Цей закон, зокрема, передбачає, що: контроль за станом навколишнього природного середовища в районах розташування сховищ радіоактивних відходів здійснюється за рахунок

ліцензіата сховищ радіоактивних відходів – ст. 20; “місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування” здійснюють контроль за радіаційним станом відповідних територій після зняття з експлуатації об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, або закриття сховищ для захоронення – ст. 8; протягом усього часу зберігання або захоронення радіоактивних відходів має регулярно здійснюватися контроль за їх станом – ст. 17 тощо.

Отже, на рівні законів не забезпечується ретельне (комплексне, всебічне, системне) регулювання відповідних питань. Відомо ж, що коли закон не вирішує певних завдань, обмежується загальним регулюванням, то посилюється роль так званого підзаконного регулювання. Це має місце у регламентації контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Значна роль належить актам Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, що віднесені законодавством до органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, затверджені Указами Президента України від 10.10.2005 р. № 1430/2005 “Положення про Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи”; від 10.02.2004 р. № 176/2004 “Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України”; від 06.03.2001 р. «Положення про Державний комітет ядерного регулювання України»; від 24.07.2000 р. № 918/2000 “Положення про Міністерство охорони здоров’я України”. Дані центральні органи виконавчої влади є органами державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки й забезпечують у межах сфери своєї діяльності контроль за дотриманням ядерної та радіаційної безпеки.

Норми щодо організації контролю за ядерною та радіаційною безпекою містяться у таких постановках Кабінету Міністрів України як “Про затвердження Положення про порядок встановлення розмірів та накладення штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт” від 29.06.1996 р. № 708; “Про затвердження Положення про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів” від 18.12.1996 р. № 1525; “Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України” від 29.11.1997 р. № 1332; “Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки для надання допуску фізичним особам до роботи на ядерних установках та з ядерними матеріалами” від 25.12.1997 р. № 1471; “Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля” від 30.03.1998 року № 830; “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки” від 18.07.1998 р. № 1122; “Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 р. № 1218 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.09.2004 р. № 1273) тощо.

Акти органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки визначають організаційні засади окремих видів контролю у даній сфері, форми й процедури його здійснення. Це, зокрема, Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України, затверджені наказом Міністерства охорони здоров’я України від 02.02.2005 р. № 54; Порядок проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, затверджений Державним комітетом ядерного регулювання України від 21.02.2005 р. № 21; Методика з організації державного нагляду за системою управління якістю на етапі експлуатації ядерних установок, затверджена наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 30.06.2004 р. № 113; Порядок здійснення державного нагляду за додержанням вимог

ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затверджений наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19.11.2003 р. № 141; Інструкції щодо проведення радіаційного контролю транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон та на митній території України, затверджена наказом Мінекоресурсів від 15.05.2000 р. № 27; Правила ведення обліку та контролю ядерних матеріалів на установці (НП 306.4.07.016-98), затверджені наказом Мінекобезпеки України від 24.12.1998 р. № 193, тощо.

Аналіз нормативно-правового забезпечення контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки свідчить про надзвичайну розпорошеність правових норм, що регулюють цей вид контролю.

Як відомо розпорошеність норм з певних сфер правового регулювання, відсутність цементуючих такі норми базових приписів, призводить до висновку про необхідність їх систематизації.

Така ж ситуація має місце й у сфері правового регулювання контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки. Вирішення проблеми систематизації відповідного законодавства обумовлено не лише техніко-юридичними потребами, а й необхідністю суттєвого посилення уваги органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення додержання вимог законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки.

З огляду на велику кількість норм, які визначають повноваження відповідних органів щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, вони б мали повною мірою забезпечувати безпечну експлуатацію ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, тощо. Проте, на жаль, ми мусимо констатувати непоодинокі випадки різного роду відхилень від вимог ядерного законодавства.

Порушуються й вимоги щодо ліцензування діяльності з джерелами іонізуючих випромінювань. Наприклад, у 2004 р. в Чернівецькій області з 9 підприємств, які підлягають ліцензуванню, жодне не отримало відповідну ліцензію.

Продовжується накопичення радіоактивних відходів на АЕС України без належного обліку їх кількості.

НАЕК "Енергоатом" довгий час здійснював дії з проведення тендерів на будівництво ядерно та радіоактивно небезпечних об'єктів, стосовно яких не було прийнято відповідних рішень Верховної Ради України, позитивних висновків екологічної та інших експертиз, а також не отримано дозволів на їх розташування від органів місцевого самоврядування тощо [107]. Роками хронічно не виконувалися заходи, спрямовані на підвищення безпеки на АЕС [27, 23, 32].

Зазначене свідчить про те, що контролю у даній сфері не приділяється належна увага, відповідні органи ним нехтують, не спрацьовує система підстраховки одних контролюючих органів іншими. Щоб чисельні органи, які у тих чи інших формах мають здійснювати контроль за ядерною та радіаційною безпекою, утворили єдину систему.

У цій системі кожний елемент має взаємодіяти з іншим, підстраховуючи, посилюючи один одного. Необхідно закріплення поняття контролю як принципу діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування з звичайного теоретичного положення перевести у практичну законодавчу площину. Для цього варто значно розширити формат законодавчого регулювання відносин, що виникають у зв'язку із здійснення контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Найбільш оптимальним варіантом вирішення цього є розробка й прийняття закону про основні принципи державного контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні, який має систематизувати, уніфікувати чисельні норми з питань контролю, що розпорочені по різних нормативно-правових актах.

Такий закон повинен забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм з відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Про право на існування такого інституту свідчить наявність групи норм, які регулюють однорідні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки [162, с. 701, 702]. Вони, зокрема, визначають суб'єктів та об'єкти контролю у даній сфері, принципи, напрямки, форми його здійснення.

Оформлення тих чи інших норм у правовий інститут можна забезпечити шляхом виділення їх як у окремий спеціальний закон, так і у окремий розділ базового закону.

Для сфери правового регулювання, що розглядається, більш оптимальним є формування відповідного інституту саме шляхом закону.

На відміну від виділення окремого розділу, формат якого дозволяє фокусувати увагу лише на самих загальних питаннях чи окремих аспектах регулювання тієї чи іншої діяльності, закон надає можливість комплексно й всебічно регламентувати усі аспекти діяльності, яка відрізняється й різноманітністю суб'єктів, що приймають участь у її здійсненні, і формами її здійснення, а також особливою важливістю для захисту екологічних та інших інтересів людини, суспільства у цілому. Прикладом такого підходу є, зокрема, прийняття Верховною Радою України 19.06.2003 р. Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [72].

Спеціальний закон з питань контролю за ядерною та радіаційною безпекою, який запропоновано, підкреслить значення цього контролю, приверне увагу до нього громадськості, надасть можливість більш системно удосконалювати механізм його (контролю) здійснення.

Цей закон має визначити місце у організаційній системі контролю кожного органу, що бере у ньому участь, а також, основні напрями здійснення цього контролю (за дотриманням вимог ядерної, радіаційної пожежної безпеки на підприємствах ядерного комплексу, при поводженні з радіоактивними відходами, іншими радіоактивними речовинами та ядерними матеріалами, при прийнятті рішень щодо розміщення, проектування та введені у дію ядерних об'єктів, за використанням коштів, що надані для здійснення заходів щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, за реалізацією програм у сфері використання ядерної енергії, й за радіаційним станом довкілля, окремих об'єктів природи тощо).

В запропонованому законі також доцільно встановити форми його здійснення (перевірки, обстеження, ревізії, огляд тощо), зобов'язати кожний орган (посадову особу) використовувати тільки ту форму, яка передбачена його повноваженнями, визначити його види.

Центральне місце у даному законі мають займати положення, що визначатимуть принципи контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки (підконтрольність й підзвітність контролюючого органу перед відповідними органами державної влади, громадськістю, об'єктивне його проведення, дотримання вимог закону при його здійсненні тощо).

З цим законом мають кореспондуватися положення про контроль, що містяться у Законі України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” та інших нормативно-правових актах ядерного законодавства.

Характеристика законодавства про контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки передбачає й аналіз міжнародно-правових аспектів контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Україна як держава, що широко використовує ядерну енергію, є учасником багатьох міжнародно-правових договорів із питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, після аварії на Чорнобильській АЕС під егідою МАГАТЕ були розроблені й прийняті «Конвенція про оперативне сповіщення про ядерні аварії» від 26.09.1986 р. та «Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації» від 26.09.1986 р. Обидва договори були підписані Україною 30.12.1986 р. з датою введення у дію з 26.02.1987 р. У наступні роки Верховною Радою України були прийняті: постанова від 05.05.1993 р. “Про участь України у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу” (1980 р.) [129], Закон України від 12.07.1996 р. “Про приєднання України до Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду” [55], Закон України від 17.12.1997 р. “Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку” [60], Закон України від 20.04.2000 р. “Про ратифікацію Об’єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами” [68], Закон України від 16.11.1994р. “Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 01.07.1968 р.” [50].

Ці та інші міжнародно-правові акти, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки, підписані та ратифіковані Україною, і згідно ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, а отже й об’єктами контролю, спрямованого на забезпечення дотримання їх вимог.

Такий контроль здійснюється або на загальних правових засадах, або відповідно до приписів, що містяться у відповідних міжнародно-правових актах, чи у прийнятих відповідно до них міжурядових та міжвідомчих угодах. Так, Конвенція про ядерну безпеку покладаючи на сторону Конвенції організацію здійснення регулюючого контролю і оцінки ядерних установок з метою перевірки додержання регулюючих положень і умов ліценцій, передбачає (ст. 5) підготовку доповідей, що подаються на наради з їх розгляду (ст. 20), про заходи, вжиті з метою здійснення кожного із зобов’язань, що впливають з цієї конвенції.

Доповіді розробляються відповідно до ст. 22 конвенції, Керівних принципів, які стосуються національних доповідей, що надаються у відповідності до Конвенції про ядерну безпеку (МАГАТЕ, Інформаційний циркуляр, INFCIRC/572/Rev.1, 21.10.1999 р.). Україна розробила три такі національні доповіді, у останній з яких була надана інформація про стан безпеки ядерних установок і заходи, що вживаються для підвищення її рівня та захисту населення й довкілля в Україні, висвітлені зміни в законодавчому регулюванні за останні три роки [111].

Україна як член МАГАТЕ (Міжнародне Агентство з атомної енергії), яке утворено у 1957 році згідно з рішенням Генеральної Асамблеї ООН від 03.12.1955 р. з метою розвитку міжнародного співробітництва в галузі мирного використання ядерної енергії, також підпадає під контроль, що здійснює ця організація за дотриманням вимог міжнародно-правових актів із відповідних питань.

Зокрема, в Україні двічі проводилися місії Міжнародної групи з розгляду регулюючої діяльності (International Regulatory Team – IRRТ).

Перша місія (листопад 1998 року), розглядала широкий спектр питань, які стосуються роботи державних органів регулювання ядерної і радіаційної безпеки, а саме: законодавство та відповідальність державних органів у сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки; організація роботи державного органу регулювання ядерної та радіаційної безпеки; процедури дозвільної діяльності; процедури проведення аналізу та оцінки ядерної і радіаційної безпеки; проведення інспекцій та нагляд за виконанням законів у сфері використання ядерної енергії; розробка норм і правил; поведження з радіоактивними відходами та зняття з експлуатації АЕС; радіаційний захист.

За результатами роботи місії був складений звіт і надані відповідні рекомендації, значна частина яких за три роки, що минули до наступної місії, українською стороною були реалізовані [172, с. 13, 14].

Повторна місія IRRT відбулася у грудні 2001 року і була спрямована на аналіз стану виконання рекомендацій попередньої місії та визначення пріоритетних завдань, вирішення яких сприятиме зміцненню державного регулювання ядерної і радіаційної безпеки.

За результатами роботи цієї місії була підготовлена доповідь, у якій у цілому позитивно оцінювалося законодавство України у сфері використання ядерної енергії та організація державного регулювання у сфері ядерної та радіаційної безпеки [111, с. 21].

Окремі аспекти контролю за дотриманням вимог міжнародно-правових актів, удосконалення його здійснення визначаються також в міжурядових угодах (Угода між Урядом України, Урядом Російської Федерації та Урядом Словацької Республіки про співробітництво в галузі транспортування ядерного палива між Російською Федерацією та Словацькою Республікою через територію України від 18.11.1993 р.; Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво з питань, що становлять взаємний інтерес у зв'язку з ядерно-технічною безпекою і радіаційним захистом від 10.06.1993 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про оперативне сповіщення про ядерні аварії та обмін інформацією в галузі ядерної та радіаційної безпеки від 24.09.2005 р. тощо) та міжвідомчих угодах (Угода між Державним комітетом України з ядерної та радіаційної безпеки і Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки стосовно розвитку державної системи контролю, обліку і фізичного захисту ядерних матеріалів з метою запобігання розповсюдженню ядерної зброї з України від 18.12.1993 р.; Адміністративна домовленість між Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Контрольною радою з атомної енергії Канади згідно з Угодою між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво у мирному використанні ядерної енергії від 20.12.1995 року, тощо).

Різноманітні, форми контролю за дотриманням вимог, що визначені у міжнародних угодах й знайшли відображення у законах України з питань ядерної та радіаційної безпеки, передбачаються й у спеціальних постановках Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, постанови: від 30.08.1995 р. № 704 “Про компетентні національні органи з питань виконання міжнародних конвенцій у галузі використання ядерної енергії”; від 12.03.1996 року № 302 “Про затвердження Положення про порядок контролю за експортом, імпортом і транзитом товарів, що стосуються ядерної діяльності та можуть бути використані у створенні ядерної зброї”; від 29.11.1997 р. № 1332 “Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України тощо).

Розглядаючи міжнародно-правовий аспект контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки слід підкреслити, що ефективність такого контролю значною мірою залежить від того, наскільки національне законодавство узгоджено з вимогами міжнародно-правових актів.

З цієї точки зору особливе значення має забезпечення адекватності у визначенні об'єктів контролю, до яких зокрема, відносяться ядерні установки, ядерний матеріал, що застосовуються у національному законодавстві, із тими, що наводяться у міжнародно-правових актах.

Так, у ст. 1 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” замість двох визначень термінів “ядерні установки – об'єкти по виробництву ядерного палива, ядерні реактори, які включають критичні та підкритичні збірки; дослідницькі реактори; атомні електростанції; підприємства і установки по збагаченню та переробці палива, а також сховища відпрацьованого палива...” та “ядерна установка – будь-який ядерний реактор, за винятком реактора, яким обладнаний засіб морського або повітряного транспорту з метою використання його як джерела енергії для приведення в рух цього засобу транспорту або з будь-якою іншою метою, будь-який завод, що використовує ядерне паливо для виробництва ядерного матеріалу, або будь-який завод, на якому обробляється ядерний матеріал, включаючи будь-який завод, на якому переробляється опромінене ядерне паливо, та будь-яке місце, де зберігається (складований) ядерний матеріал, за винятком місця складування, пов'язаного з перевезенням такого матеріалу, за умови, що декілька ядерних установок одного оператора, розташовані в одному місці, розглядаються як єдина ядерна установка” доцільно було б розробити та запровадити один, можливо синтетичний. Необхідність цього викликана необхідністю не лише запобігти певній плутанині, полегшенню сприйняття відповідної термінології, а і приведення цих визначень у відповідність до Об'єднаної Конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами.

Ця Конвенція під ядерною установкою розуміє “цивільну установку разом з належними до неї земельною ділянкою, будовами та устаткуванням, де утворюються, обробляються, використовуються, зазнають фізичного маніпулювання, зберігаються або захоронюються радіоактивні матеріали в таких масштабах, за яких потрібно брати до уваги фактор безпеки». З огляду на зазначене, можна запропонувати залишити у ст. 1 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” термін “ядерна установка” у редакції, що міститься в Об'єднаній Конвенції.

Зазначене стосується й терміну “ядерний матеріал”, який у ст. 1 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” також має два визначення.

Доцільно його привести у відповідність до визначення, що міститься у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу (“ядерний матеріал” означає плутоній, за винятком плутонію з концентрацією ізотопів, що перевищує 80% по плутонію-238, уран-233, уран, збагачений ізотопами уран-235 чи уран-233, уран, що містить суміш ізотопів, які зустрічаються в природі у формі, відмінній від руди або рудних залишків, і будь-який матеріал, що містить один або понад вищеназваних елементів).

Важливий аспект міжнародного контролю складає запобігання загрози ядерного чи радіологічного міжнародного тероризму.

Глобальний характер цих загроз, неможливість ефективної протидії тероризму у рамках однієї країни (якою б могутньою вона не була), поставив перед міжнародною спільнотою

завдання забезпечення ефективного обміну інформацією і взаємодії у сфері використання ядерних і радіоактивних матеріалів [80, с. 82-85].

У цьому процесі Україна бере активну участь [4, с. 85-87].

Вона є учасником Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу. На підставі Договору про нерозповсюдження ядерної зброї між Україною і МАГАТЕ була укладена Угода про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї від 21.09.1995 р., яка ратифікована законом України від 17.12.1997 р. [61].

Наша держава взяла на себе зобов'язання прийняти, згідно з положеннями цієї Угоди, гарантії до всього вихідного або спеціального матеріалу, що розщеплюється, в усій мирній ядерній діяльності в межах її території, під її юрисдикцією або що здійснюється під її контролем де б то не було, виключно з метою перевірки того, щоб такий матеріал не переключався на ядерну зброю або інші ядерні вибухові пристрої.

Міжнародне агентство з атомної енергії має застосовувати гарантії таким чином, щоб мати можливість перевіряти дані системи України з метою впевнитися, що ядерний матеріал ніяким чином не переключався з мирного використання на виробництво ядерної зброї або інших ядерних вибухових пристроїв. Важливе значення для забезпечення реалізації Договору про нерозповсюдження ядерної зброї є ратифікація Україною Додаткового протоколу до цього Договору (Законом України від 16.11.2005 р. № 3092-IV). Цей протокол був розроблений у 1997 році а надає МАГАТЕ додаткові повноваження у сфері забезпечення гарантій і держав-учасниць Договору зобов'язує надавати Агентству більш широкий спектр повноважень.

Складність вирішення проблем забезпечення взаємодії країн проти ядерної загрози обумовило прийняття 13.04.2005 р. Міжнародної конвенції про боротьбу з актами ядерного тероризму, яка визначає комплекс міжнародно-правових заходів, у тому числі тих, що стосуються контролю, спрямованих на забезпечення протидії можливим актам ядерного тероризму. Ця Конвенція ратифікована Україною Законом від 15.03.2006 р. № 3533-IV.

Висновки до розділу 1

Підбиваючи підсумки розгляду цієї частини дисертаційного дослідження можна зробити наступні висновки.

З моменту отримання Україною незалежності процес формування ядерного законодавства України іде інтенсивно, що дало можливість підняти на рівень законів вирішення важливих питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні. В той же час, зберігається велика кількість нормативно-правових документів різного рівня та відомчої належності колишнього СРСР, якими користуються в Україні.

З метою інтенсифікації процесу розробки національних норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки державним органам відповідальним за це, необхідно запровадити спеціальну програму з розробки зазначених норм, правил, стандартів, у якій будуть визначені наукові організації, зацікавлені профільні органи виконавчої влади та державні компанії, передбачено відповідне фінансування, строки виконання необхідних заходів тощо.

Аналіз чинного ядерного законодавства свідчить про певну розбалансованість між двома групами приписів, присвячених: 1) установленню правових вимог, правил щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у процесі здійснення тих чи інших видів діяльності, пов'язаних із використанням ядерної енергії (тобто йдеться про групу норм, що по

суті визначає склад, параметри об'єктів контролю у даній сфері); 2) регламентації механізму контролю за додержанням правових вимог, правил першої групи приписів.

Якщо перша група достатньо ретельно, всебічно виписана у законах із питань ядерної та радіаційної безпеки, то друга лише обмежується фрагментарним визначенням положень із питань контролю, і не отримала системного викладення.

З метою систематизації правових норм про контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки доцільно розробити й прийняти закон про основні принципи контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні.

Він має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Про те, що такий інститут має право на існування свідчить наявність групи норм, що регулюють однорідні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Вони, зокрема, визначають суб'єктів та об'єкти контролю у даній сфері, принципи, напрямки, форми його здійснення.

Дослідження міжнародно-правових аспектів контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки показало, що для підвищення ефективності такого контролю слід норми національного законодавства узгодити з відповідними приписами міжнародно-правових актів.

Зокрема, це стосується забезпечення адекватності у визначенні об'єктів контролю, до яких зокрема, відносяться ядерні установки, ядерний матеріал, що застосовуються у національному законодавстві, з тими, що наводяться у міжнародно-правових актах. Так, у статті 1 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" замість двох визначень термінів "ядерні установки" та "ядерна установка" використати один у редакції, що міститься у Об'єднаній Конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, яка під ядерною установкою розуміє "цивільну установку разом із належними до неї земельною ділянкою, будовами та устаткуванням, де утворюються, обробляються, використовуються, зазнають фізичного маніпулювання, зберігаються або захоронюються радіоактивні матеріали в таких масштабах, за яких потрібно брати до уваги фактор безпеки». Зазначене стосується й терміну "ядерний матеріал", який у ст. 1 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" також має два визначення. Доцільно було б його привести у відповідність до визначення, що міститься у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу