



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ В УКРАИНЕ

А. ЛИСУНЬ,
ассистент кафедры правового регулирования экономики
ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

SUMMARY

A system of legal regulation in the field of radioactive waste, which consists of three levels of documents: documents the overall impact, special effects and industry influence. The problems of legislative regulation of the management of radioactive waste and are the possible solutions to overcome them. In particular, it is proposed to centralized management in the field of radioactive waste management to provide a wide range of powers of a single executive body - the Ministry of Ukraine of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Consequences of Chernobyl disaster, and the systematization of legal regulation in the field of radioactive waste management At the national level, which would have connected the separate regulations among themselves, as well as the creation of the Code of Ukraine on the use of nuclear energy and radioactive waste that would cover the regulation of all activities in the field of nuclear energy, including the management of radioactive waste and has would be the basis for organizing all nuclear legislation.

Key words: radioactive waste, legal regulation in the field of radioactive waste management, the system of government in the field of radioactive waste management.

* * *

В статье рассматривается система правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами, которая состоит из документов трех уровней: документы общего воздействия, специального воздействия и отраслевого влияния. Освещены проблемы законодательного характера регулирования сферы обращения с радиоактивными отходами и приведены возможные предложения по их преодолению. В частности, предложено с целью централизованного управления в сфере обращения с радиоактивными отходами предоставление широкого круга полномочий единому органу исполнительной власти – Министерству Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, а также систематизация правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами на общегосударственном уровне, которая бы связывала отдельные нормативно-правовые акты между собой, а также создание Кодекса законов Украины об использовании ядерной энергии и обращения с радиоактивными отходами, который бы охватывал регулирование всей деятельности в сфере использования ядерной энергии, включая обращение с радиоактивными отходами и стал бы основой для систематизации всего ядерного законодательства.

Ключевые слова: радиоактивные отходы, правовое регулирование в сфере обращения с радиоактивными отходами, система государственных органов в сфере обращения с радиоактивными отходами.

Введение. Обращение с радиоактивными отходами и обеспечения защиты человека и окружающей среды от вредного воздействия радиоактивных отходов для Украины, которая имеет развитую атомную энергетику, уранодобывающую и перерабатывающую промышленность, широко использует радиоактивные вещества в различных областях, является одной из важнейших проблем на современном этапе развития нашего государства. Однако существующие экологические проблемы, а также последствия Чернобыльской катастрофы на сегодняшний день еще все больше обостряют эту проблему и одновременно делают ее весьма актуальной.

Цель. Освещение проблем законодательного характера регулирования сферы обращения с радиоактивным отходами в Украине.

Изложение основного материала. Правовое обоснование государственного регулирования и управления в сфере обращения с радиоактивными отходами, их пределы и порядок осуществления, права, полномочия, обязанности и ответственность всех участников правоотношений в сфере обращения с радиоактивными отходами закрепляются соответствующими

законодательными актами, составляя нормативно-правовую базу обращения с радиоактивными отходами.

В Украине принято европейский подход к регулированию безопасности в ядерной отрасли, в том числе и при обращении с радиоактивными отходами. Система законодательства и нормативно-правовых актов Украины в сфере обращения с радиоактивными отходами построена по иерархической структуре (рис. 1):

К документам общего воздействия относятся нормативно-правовые акты

в сфере обращения с радиоактивными отходами, а именно: международные конвенции, участницей которых является Украина, законы и подзаконные акты. Среди международно-правовых источников, ратифицированных Верховной Радой Украины, выступающих частью национального законодательства (ч. 1 ст. 9 Конституции Украины) можно выделить следующие: Конвенция о ядерной безопасности от 17.06.1994 г., Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г., Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации от 26.09.1986 г., Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок от 26.10.1979 г., Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26.09.1986 г.; Венская конвенция по гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21.05.1963 г.; Базельская

Документы общего воздействия - международные конвенции, участницей которых является Украина, законы и подзаконные акты.

Документы специального воздействия - нормативно-правовые документы (нормы, правила, стандарты) в сфере обращения с радиоактивными отходами, которые, основываясь на принципах и положениях законодательных актов, устанавливают критерии, требования, условия обеспечения деятельности в сфере обращения с радиоактивными отходами

Документы отраслевого влияния - отраслевые стандарты и ведомственные документы, направленные на достижение соответствия требованиям нормативных документов специального воздействия и конкретизируют показатели, указанные в них, а также возможные пути их достижения.

Рис. 1. Иерархическая структура системы законодательства и нормативно-правовых актов Украины в сфере обращения с радиоактивными отходами.

конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

Украина является одной из первых стран, которая подписала и ратифицировала в 2000 г. Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами. Согласно ее положениям, каждая договаривающаяся сторона один раз в три года представляет национальный отчет о состоянии выполнения и соблюдения требований Объединенной конвенции.

Основными принципами государственной политики Украины в сфере обращения с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами являются приоритет защиты человека и окружающей среды от влияния ионизирующего излучения, обеспечение безопасности на всех стадиях обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, открытость и доступность информации по этим вопросам, участие граждан и их объединений, местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в принятии решений по вопросу размещения хранилищ радиоактивных отходов и отработанного топлива.

К основным законам и подзаконным нормативно-правовым актам в сфере обращения с радиоактивными

отходами можно отнести: Закон Украины «Об обращении с радиоактивными отходами» № 255/95-ВР от 30.06.1995 г., Закон Украины «Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности» № 39/95-ВР от 08.02.1995 г., Закон Украины «О защите человека от влияния ионизирующего излучения» № 15-98-ВР от 14.01.1998 г., Закон Украины «О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения», Закон Украины «О порядке принятия решений о размещении, проектировании, строительстве ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, которые имеют общегосударственное значение», Закон Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии» № 1370-XIV от 19.06.2003., Закон Украины «Об Общегосударственной целевой экологической программе обращения с радиоактивными отходами» № 516-17 от 17.09.2008 г. Распоряжение КМУ № 990-р от 19.08.2009 года «Об одобрении Стратегии обращения с радиоактивными отходами в Украине» Указ Президента Украины № 300/96 от 15.06.2001 года «Об образовании Чернобыльского центра по проблемам ядерной безопасности, радиоактивных отходов и радиоэкологии».

Вышеприведенные нормативно-правовые акты определяют основы правового регулирования обеспечения обращения с радиоактивными отходами, центральное место среди которых занимает Закон Украины «Об обращении с радиоактивными отходами» от 30.06.1995 г. № 255/95-ВР содержащий нормы, регламентирующие порядок обращения с радиоактивными отходами, а именно их хранения и захоронения, эксплуатацию и закрытие (консервацию) хранилищ радиоактивных отходов (статьи 17-21). В этих правовых положениях предусмотрено, что вся вышеприведенная деятельность с радиоактивными отходами должна обязательно осуществляться с соблюдением норм, правил и стандартов радиационной безопасности. Однако следует обратить внимание на то, что в этом нормативно-правовом акте законодателем не четко закреплены функции государственного регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами по конкретным органам государственной власти [1].

Действующая система органов в сфере обращения с радиоактивными отходами состоит из органов государственного регулирования общей и специальной компетенции и, в свою очередь, органы государственного регулирования специальной компетенции делятся на органы государственного управления и органы государственного регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами (рис. 2).

Как видно из вышеприведенного рисунка, к органам государственного регулирования общей компетенции относятся Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Органы государственного регулирования специальной компетенции делятся на органы управления и регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами. В частности, к органам управления относятся – Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, Министерство энергетики и угольной промышленности Украины, Министерство экологии и природных ресурсов Украины, Министерство здравоохранения Украины, Министерство внутренних дел Украи-



ны, а систему органов регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами образуют – Государственная инспекция ядерного регулирования Украины и его территориальный орган, Государственная региональная инспекция по ядерной и радиационной безопасности, Государственная экологическая инспекция при Министерстве экологии и природных ресурсов Украины.

Нужно отметить, что действия органов в сфере обращения с радиоактивными отходами не всегда согласованы, а часто даже противоречивы. Так, отсутствует четкое взаимодействие указанных органов о деятельности в сфере обращения с радиоактивными отходами. К тому же постоянные реорганизации ведут к дублированию полномочий государственных органов.

Итак, на сегодня в нашем государстве сложилась ситуация, когда управление в сфере обращения с радиоактивными отходами осуществляется децентрализованно, что отнюдь не способствует эффективному должному влиянию в данной сфере. Как видим, государственную политику в сфере обращения с радиоактивными отходами реализует Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, а в ядерно-промышленном комплексе Министерство энергетики и угольной промышленности Украины. Поэтому можно сделать вывод, что в системе органов управления в сфере обращения с радиоактивными отходами должен быть единый орган исполнительной власти, который бы полностью выполнял полномочия управления в данной сфере, как и было, Министерство Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы.

Нужно отметить, что большим толчком в преодолении проблем, которые существуют в сфере обращения с радиоактивными отходами были утверждения постановлением Кабинета Министров Украины от 5 апреля 1999 № 542 Комплексной программы обращения с радиоактивными отходами. Поскольку утверждена в свое время Комплексная программа обращения с радиоактивными отходами не отвечала требованиям Закона Украины от 18 марта 2004 № 1621-IV «О госу-



Рис. 2. «Система государственных органов в сфере обращения с радиоактивными отходами».

дарственных целевых программах» и постановления Кабинета Министров Украины от 31 января 2007 № 106 «Об утверждении Порядка разработки и выполнения государственных целевых программ» МЧС был разработан, а Кабинетом Министров Украины распоряжением от 1 августа 2007 № 587-р одобрена Концепция Общегосударственной целевой экологической программы обращения с радиоактивными отходами, в соответствии с которой МЧС разработало, а Верховная Рада Украины приняла 17 сентября 2008 г. № 516-V и Закон Украины «Об общегосударственной целевой экологической программе обращения с радиоактивными отходами» [2].

С целью финансирования вышеуказанной Общегосударственной программы Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины по обращению с радиоактивными отходами», которым определен механизм формирования Государственного фонда обращения с радиоактивными отходами. Во исполнение этого Закона Украины и с целью определения порядка отчислений в Государственный фонд обращения с радиоактивными

отходами разработан проект постановления Кабинета Министров Украины «О внесении изменений в Порядок установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взыскания этого сбора».

Также на выполнение стратегических направлений и задач, определенных Энергетической стратегией Украины до 2030 года, разработана и одобрена Стратегия обращения с радиоактивными отходами в Украине. Целью которой является завершение создания и обеспечения эффективного функционирования в Украине целостной системы обращения с радиоактивными отходами, что позволит достичь безопасного обращения с радиоактивными отходами всех типов и категорий, которые были накоплены в предыдущие периоды, возникающие при текущем использовании ядерной энергии и образовываться в будущем. Указанная стратегия учитывает опыт, накопленный в сфере обращения с радиоактивными отходами в Украине, странах Евросоюза и полностью соответствует принципам и требованиям европейского законодательства и рекомендациям МАГАТЭ, Евроатома и других международных организаций.



К тому же в целях реализации Плана мероприятий по захоронению радиоактивных отходов в хранилищах комплекса производств «Вектор» разработан и направлен на согласование в Госатомрегулирования «Техническое решение по организации паспортизации, перевозки и временного хранения (далее – захоронения) твердых радиоактивных отходов межобластных спецкомбинатов ДК УкрГТО «Радон» в специально оборудованном поверхностном хранилище твердых радиоактивных отходов комплекса производств «Вектор» [3].

Что же касается второй группы нормативно-правовых актов в сфере обращения с радиоактивными отходами в Украине, то в нее входят нормативные документы (нормы, правила и стандарты), конкретизирующие положения законодательных актов и выполняют непосредственно регулируемую роль как в основной отрасли использует ядерную энергию, так и в смежных с ней областях, где ионизирующее излучение используют для решения различных научно-исследовательских, производственных, социальных и общественных задач.

А. В. Носовский указывает на то, что в Украине разработка новых стандартов, норм и правил в сфере безопасности в основном осуществляется путем копирования международных рекомендаций и правил, без анализа и адаптации к реально существующим в стране технологий и без надлежащего методического обеспечения по выполнению на практике требований норм и стандартов, которые вводятся [4]. Поэтому целесообразнее было бы, по мнению О. Сушик, подготовить весь пакет необходимых документов, включая методику и справочники, и только потом официально вводить в действие новые стандарты. Кроме того, следует добавить, что сам текст норм является сложным для понимания не только гражданам, но и широкому кругу специалистов [5].

Выводы. Таким образом, данный обзор источников правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами позволяет сделать следующие выводы.

Система правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами состоит из документов трех

уровней. Документы общего воздействия – международные конвенции, участницей которых является Украина, законы и подзаконные акты. К документам специального воздействия относятся нормативные документы (нормы, правила, стандарты), конкретизирующие положения законодательных актов и выполняют непосредственно регулируемую роль как в основной отрасли использует ядерную энергию так и в смежных с ней областях, где ионизирующее излучение используют для решения различных научно-исследовательских, производственных, социальных и общественных задач. Документами отраслевого влияния выступают отраслевые стандарты и ведомственные документы, направленные на достижение соответствия требованиям нормативных документов специального воздействия и конкретизируют показатели, установленные в них, а также возможные пути их достижения.

Кроме того, принимая во внимание тот факт, что действующее законодательство Украины, регулирующее сферу обращения с радиоактивными отходами находится в состоянии постоянного развития, находясь на стадии активного формирования и совершенствования, регулирования обращения с радиоактивными отходами осуществляется с помощью различных по форме и отраслевой направленности нормативно-правовых актов. Поэтому в ситуации, сложившейся на сегодняшний день, необходимые систематизация правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами на общегосударственном уровне, которая бы связывала отдельные нормативно-правовые акты между собой, а также создание Кодекса законов Украины об использовании ядерной энергии и обращения с радиоактивными отходами, который бы охватывал регулирование всей деятельности в сфере использования ядерной энергии, включая обращение с радиоактивными отходами и стал бы основой для систематизации всего ядерного законодательства.

Выводы. Итак, как видим, на протяжении лет независимости в Украине проведена определенная работа по развитию общегосударственной системы обращения с радиоактивными

отходами. Приняты основные законы, разработаны и находятся в процессе разработки многочисленное количество нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность юридических лиц и органов государственного управления в данной сфере. Однако остается много проблем на законодательном уровне, в определенной степени усложняют и должным образом не регулируют в рамках нормативно-правового поля деятельности по обращению с радиоактивными отходами Чернобыльского происхождения и с отходами ядерной энергетики в целом.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины «Об обращении с радиоактивными отходами» № 255/95-ВР от 30.06.1995 г. // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 1995. – № 27. – Ст. 198.
2. Закон Украины «Об общегосударственной целевой экологической программе обращения с радиоактивными отходами» № 516-17 от 17.09.2008 г. // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2009. – № 5. – Ст. 8.
3. Материалы парламентских слушаний «Современное состояние и актуальные задачи преодоления последствий Чернобыльской катастрофы» 8 апреля 2009. Стенограмма и доклады. Материалы парламентских слушаний «О состоянии, мерах и перспективах преодоления последствий Чернобыльской катастрофы» 17 апреля 2013 года. Стенограмма и доклады.
4. Обращение с радиоактивными отходами / А. В. Носовский, З. М. Алексеева, П. Борозенец и др. Под ред. А. В. Носовского. – К. : Техника, 2007. – 368 с.
5. О. Сушик. Правовое регулирование обеспечения радиационной безопасности в Украине // Юридическая Украина. – 2009. – № 7. – С. 86–94.
6. Организация и экономика системы обращения с радиоактивными отходами. Под общ. ред. А. А. Кретинина. – М. : «Куприянова», 2005. – 264 с., 57 табл., 75 рис., 32 библиогр.
7. Ядерная энергетика и последствия Чернобыльской катастрофы // Вестник НАН Украины. – 2009. – № 4. – С. 29–39.