

3. Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 966 // Урядовий кур'єр. — 1996. — 12 верес., № 171–172.
4. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Затв. наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 р. № 37 // Службовий державний реєстр нормативно-правових актів. — 2000. — № 13903.
5. Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Затв. наказом Мінекобезпеки України від 26 жовтня 1995 р. № 116 // Службовий державний реєстр нормативно-правових актів. — 2000. — № 14193.
6. Тапси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Дод. № 50. — Ст. 375.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Дод. № 51. — Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

УДК 349.7(477)

Л. А. Бабій

ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ПРОТИРАДІАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Сучасне суспільство приділяє особливу увагу розвитку атомної енергетики. Вона перетворилася на одну з провідних галузей національної економіки ряду держав, у тому числі й України, з часів, коли у 1954 році була запущена перша атомна електростанція на території колишнього СРСР [1], а тепер розглядається як найбільш перспективна.

До переваг ядерної енергетики можна віднести те, що, по-перше, запаси ядерного палива досить великі, по-друге, є можливість будівництва АЕС не прив'язуючись до родовищ ресурсів, адже їх транспортування не потребує великих затрат у зв'язку з невеликими обсягами. Досить навести приклад того, що 0,5 кг ядерного палива дозволяє отримати стільки ж енергії, як 1000 тонн кам'яного вугілля. Після 1986 року головну екологічну небезпеку АЕС пов'язують з можливістю аварій. І хоча їхня вірогідність на сучасних АЕС невелика, виключити їх повністю не можливо [2]. Але варто ураховувати те, що демонтаж АЕС, який має проводитися через кожні 25–30 років, та переробка і поховання радіоактивних відходів потребують неабияких коштів, що, зважаючи на тривало існуючу складну економічну ситуацію в Україні, не видається можливим.

Особливу увагу необхідно приділити питанням ядерної та радіаційної безпеки на всіх етапах створення об'єкта ядерної промисловості, починаючи з мо-

менту його проектування і закінчуючи зняттям такого об'єкта з експлуатації. При цьому необхідним є врахування таких умов, як вибір місця розташування підприємств, науково обгрунтований вибір ядерних технологій та устаткування, радіаційний захист населення, персоналу та територій за умов нормальної роботи АЕС, зменшення впливу чинників нерадіаційного походження при проектуванні даних підприємств, спільний вплив підприємств ядерної та інших галузей господарської діяльності [3].

Необхідним є створення надійних сучасних систем управління технологічними процесами в ядерній промисловості, оскільки органи чуття людини несприйнятливі до іонізуючого випромінювання і виявити його вплив одразу неможливо. Без перебільшення можна сказати, що від належного правового забезпечення радіаційної безпеки значною мірою залежить сучасний рівень і науково обгрунтований підхід щодо забезпечення безпеки населення України і безпеки оточуючого його середовища.

Зміни в радіаційному законодавстві протягом останніх років були особливо істотними. Можна з упевненістю говорити про їх революційність не тільки в кількісному розумінні, а й у якісному. Нормативно-правові вимоги у сфері радіаційної безпеки зафіксовані в політико-правових документах. Відбувається активний процес екологізації економічної, зовнішньоекономічної, науково-технічної, соціально-культурної та інших видів суспільної діяльності [4]. Закономірним є комплексне правове регулювання радіаційних правовідносин незалежно від походження радіаційної небезпеки.

У нашій державі відбувався і досі відбувається складний процес формування нормативно-правової бази, обумовлений змінами в суспільно-політичному житті, які почалися в 1991 році одночасно з розпадом Союзу РСР. Аналіз процесу введення в дію нових законодавчих актів показує, що він є складним і потребує значного часу [5]. Це пов'язано з тим, що прийняття нового законодавчого акта тягне за собою необхідність внесення змін в існуючі, розроблення та впровадження ряду підзаконних актів та вирішення комплексу проблем та суперечностей, які виникають під час зміни одного акта іншим. Внесення змін до законодавчих актів процедурно не відрізняється від прийняття нових. Процес отримання узгодженого законодавства дуже повільний, оскільки законодавчий орган перевантажений. Цю особливість необхідно враховувати під час аналізу законодавства з питань радіаційної безпеки.

Сучасний період систематизації радіаційного законодавства передбачає необхідність врахування чисельних умов. Перш за все, необхідним є встановлення термінів підготовки, розгляду та прийняття актів радіаційного законодавства залежно від того, буде прийматися цей акт у кризових умовах, наприклад у випадку викиду радіаційно небезпечних речовин у атмосферу, або ж в умовах запобігання такому викиду. По-друге, обгрунтування, розроблення та прийняття нових законодавчих актів, внесення до чинних актів змін і доповнень, що впливають із потреб практики забезпечення радіаційної безпеки. По-третє, спрямованість актів радіаційного законодавства на послідовне поліпшення радіаційного стану в Україні, що в умовах економічного розвитку нашої держави

є найкращим рішенням. Важливим є також визначення наукових, навчальних закладів, окремих фахівців, спроможних на рівні сучасних світових вимог розробити проекти відповідних актів радіаційного законодавства.

Систематизація радіаційного законодавства здійснюється в Україні у формі кодифікації та інкорпорації. Нормативно-правові акти у даній сфері вдосконалюються і за структурою, і за змістом правових приписів (кодифікація). Для зручного використання нормативної літератури у практичних та наукових цілях закони, підзаконні акти, окремі їх розділи або витяги містяться у спеціальних збірниках (інкорпорація). Крім того, існує проблема «мови закону», яка тривалий час була і буде залишатися в полі зору вчених-правознавців, адже мова законодавства є мовою суверенної влади, яка здійснює за її допомогою державне управління суспільством [6, 18].

Для того щоб текст закону вважався ясным, він не тільки має бути легким для розуміння, а й всі ті, хто його читатиме, повинні однаково розуміти його суть [7]. Мова екологічного та радіаційного законодавства, значення нормативних визначень і термінів, які в ньому застосовуються, є надзвичайно важливими. Результативність правового регулювання залежить від того, наскільки точними, логічно пов'язаними та послідовними є юридичні формулювання, а також наскільки однаковими є застосування юридичних понять і термінів [8, 41].

Серед заходів юридичної техніки, які орієнтують правове регулювання радіаційних відносин, важливе місце посідають принципи, завдання та цілі права та законодавства. Приоритетне місце принципів законодавства дозволяє їм корегувати нечітко викладену позицію законодавця по тим чи іншим питанням правового регулювання. Використання принципів створює можливість застосовувати законодавство навіть при існуванні в ньому прогалин та колізій [9].

Принципи дозволяють виправляти такі законотворчі помилки, як неточність при оперуванні поняттями, порушення стилю. М. М. Бринчук відзначає, що «дотримання принципів може служити основою правового і соціального характеру держави, ефективності усієї діяльності по забезпеченню охорони навколишнього природного середовища, захисту екологічних прав і законних інтересів людини і громадянина» [10, 88–89]. З цим неможливо не погодитися. В радіаційному законодавстві можна провести розмежування принципів залежно від їх значення для суспільства та для права, а саме: принципи законодавства та принципи здійснення радіаційної діяльності у сфері взаємодії людини і природи.

Принципи законодавства є основоположними для регулювання відносин у сфері забезпечення радіаційної безпеки. Однак слід зазначити, що для збереження безпеки навколишнього середовища від небезпечного радіаційного впливу велике значення має ставлення самої людини до природи. Регуляторами такого ставлення виступають принципи здійснення радіаційної діяльності. Отже, існування одних принципів неможливе без існування інших.

У регулюванні радіаційних відносин значне місце посідає принцип верховенства права [11]. Цю правову категорію можна визначити у двох напрямках. Прихильники першої вважають, що головне місце у змісті цього принципу

посідає пріоритет прав і свобод людини та конкретизують його у таких елементах, як принцип зв'язаності держави правами і свободами громадян, верховенство Конституції та законів, принцип достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності і позапартійності права, його самостійності щодо політичних сил [12; 13].

Прихильники іншого напрямку вбачають прояв верховенства права у конституційному та законодавчому закріпленні основних прав людини, пануванні у суспільному та державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності, взаємовідповідальність особи та держави, на основі принципу «особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом» [14; 15]. Таке визначення майже збігається з суттєвими рисами правової держави. Оскільки останній властива ціла низка принципів, він не може повністю з нею збігатися, навіть будучи визначальним принципом правової держави [16; 17]. Роль цього принципу у радіаційно-правових відносинах є значною, оскільки його застосування сприятиме захисту радіаційних прав та інтересів людини і удосконаленню правозастосовчої діяльності, особливо правосуддя.

Поняття завдання і мети іноді ототожнюються, однак необхідним є визначення місця кожного в системі радіаційного законодавства України. Відомо, що саме мета «показує значення і сенс самого існування юридичних засобів, орієнтує на ті цінності, які лежать в основі правової політики кожної держави» [18, 283]. Слово «мета» означає «предмет прагнення, те, що треба, бажано здійснити» [19, 870]. Мета — «вища форма інтеграції приватних людських дій, зусиль у складі культурних цілісностей, в межах яких вони набувають свого змісту і призначення, складаються в послідовність чи систему» [20, 357]. Визначення мети закону допомагає обґрунтувати його необхідність і значення в системі законодавства. Мета розвитку протирадіаційного законодавства зводиться до створення такої системи нормативних актів, яка б, усуваючи прогалини у правовому регулюванні радіаційної безпеки в Україні, створювала такий правопорядок, при дотриманні якого виключалася б шкода впливу іонізуючого випромінювання на здоров'я людей і навколишнє природне середовище. Для досягнення мети реалізації права кожного громадянина на безпечні радіаційні умови перед радіаційним законодавством ставиться ряд завдань.

Слово «завдання» пояснюється як питання для вирішення, те, що потребує виконання та розв'язання [21, 572]. Виходячи з мети і підмети, визначаються завдання радіаційного контролю. Завдання продиктовані сформульованою метою і підпорядковані їй. При цьому завдання означають конкретні можливості, називають шляхи для досягнення мети і, оскільки мета проявляється через вказівки на ряд напрямів діяльності, вводять у відомій мірі поетапність у справі досягнення мети. Завдання не є засобами, але саме вони дозволяють знайти засоби для досягнення мети. Виходячи з цього, мета і завдання — юридичні поняття різного порядку, хоча і тісно пов'язані між собою. Для формування нового радіаційного законодавства важливим є вірно орієнтувати вказані поняття, не змішувати їх, забезпечити підпорядкування завдань меті.

Сучасне законодавство у сфері забезпечення радіаційної безпеки розвивається та вдосконалюється. Окремі його положення гармонізуються із загальносвітовими нормами, унаслідок чого ці норми наповнюються новими механізмами та новими способами врегулювання різних видів потенційно небезпечної радіаційної діяльності. Всі вимоги щодо забезпечення радіаційної безпеки є обов'язковими для виконання суб'єктами даної сфери.

У систему радіаційного законодавства України можна включити такі основні блоки законодавчого регулювання: конституційне регулювання радіаційних правовідносин, у якому хоч і не визначене таке поняття, як радіаційна безпека, однак воно припускається, коли мова йде про екологічну безпеку; радіаційно-правове регулювання, що базується на нормах Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і включає в себе цілу низку законодавчих та підзаконних нормативних актів; регулювання радіаційних правовідносин нормами інших галузей законодавства у сфері здійснення наукової, технічної, зовнішньоекономічної, виконавчо-розпорядчої, підприємницької діяльності, що дозволяє збалансувати правову систему України із вимогами радіаційної безпеки; регулювання радіаційних правовідносин нормами забезпечувальних галузей законодавства, таких як цивільне, кримінальне та адміністративне право; міжнародно-правове регулювання, яке здійснюється за допомогою великої кількості двосторонніх та багатосторонніх угод України з іншими державами світу.

Перше конституційне закріплення кола питань щодо охорони навколишнього природного середовища було зроблено у Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року. В Конституції України 1996 року знайшов своє відображення основоположний принцип демократичної правової держави — визнання людини, її честі і гідності, недоторканності і безпеки в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). До найважливіших прав людини, які мають відношення до радіаційної сфери, можна назвати право на охорону здоров'я (ст. 49), яка забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Кожна людина має право на безпечні і здорові умови праці на виробництві (ст. 43).

Крім прав людини, громадянина, юридичних осіб, держави та народу, Конституція України передбачає відповідні обов'язки зазначених суб'єктів. Так, у ст. 16 встановлено, що обов'язком держави є забезпечення екологічної, в тому числі радіаційної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду українського народу. Конституційний обов'язок кожної людини не завдавати шкоди природі та відшкодувати завдані нею збитки передбачений ст. 66.

Широке коло повноважень встановлюється фактично для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Це стосується Верховної Ради України, статусу і повноважень Президента України, Кабінету Міністрів України.

Окремі повноваження в даній сфері Конституцією надано Автономній Республіці Крим (ст. ст. 137, 138). У ст. 132 Основного Закону країни передбачена вимога щодо врахування поряд з економічними, історичними та іншими факторами екологічних особливостей регіонів при визначенні територіального устрою України [22]. Отже, з вищевикладеного можна зробити висновок, що конституційними правами громадянина на радіаційну безпеку є юридично забезпечена можливість людини здійснювати свою життєдіяльність у безпечному для життя і здоров'я доквіллі та вимагати від держави та інших осіб дотримання норм радіаційної безпеки, відновлення своїх прав та захисту від правопорушень.

Одним із основних джерел радіаційного законодавства є Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, якою держава взяла на себе обов'язок забороняти будівництво та припиняти функціонування будь-яких підприємств, установ організацій та інших об'єктів, які створюють загрозу радіаційній безпеці. У ній вперше в українському законодавстві визначені вимоги щодо створення національної комісії радіаційного захисту населення України та збереження її молодого покоління [23].

Концепція національної безпеки України, схвалена постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року, передбачає екологічну, в тому числі і радіаційну, сферу як складову національної безпеки України та визначає її основні напрями: впровадження науково обґрунтованих нормативів охорони довкілля і контроль за їх дотриманням; контроль за станом природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України у разі небезпеки; ліквідація наслідків шкідливих впливів іонізуючого випромінювання на природне середовище; впровадження у виробництво радіаційно безпечних технологій; реалізація заходів щодо зниження впливу наслідків Чорнобильської катастрофи; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну радіаційно небезпечних речовин і матеріалів.

Концепція деталізує управління діяльністю системи забезпечення безпеки, визначає повноваження основних суб'єктів цієї системи: українського народу, Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки і оборони, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, прокуратури України, Національного банку України, централізованих органів державної виконавчої влади та спеціалізованих формувань щодо захисту населення у разі катастроф [24].

Не викликає сумніву те, що прийняття Концепції національної безпеки України — це лише початок багатопланової роботи державних органів, громадських організацій, відповідних посадових осіб та окремих громадян з її втілення в життя [25]. Крім того, сама Концепція потребує подальшого розвитку та вдосконалення, а також прийняття на її основі відповідних законодавчих і нормативних актів, насамперед законів про національну безпеку і оборону України.

Свідченням інтенсивного процесу розроблення радіаційного законодавства і формування засад радіаційної політики держави стало затвердження «Основних напрямків державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [26].

Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються та реалізуються міждержавні, державні, галузеві, регіональні й місцеві програми в галузі охорони довкілля від радіаційно небезпечного впливу.

З урахуванням вищезгаданого можна сформулювати основні напрями удосконалення наявної нормативно-правової бази. До них можна віднести удосконалення системи створення і використання резервів державних фінансових та матеріальних ресурсів для ліквідації радіаційної небезпеки на усіх рівнях (глобальному, державному, регіональному); розроблення економічних механізмів у галузі запобігання радіаційній небезпеці та рівня безпеки потенційно небезпечних об'єктів; використання досвіду зарубіжних країн у сфері забезпечення радіаційної безпеки і захисту населення і територій у надзвичайних ситуаціях; удосконалення системи страхування від ризиків та втрат при здійсненні радіаційно небезпечної діяльності; приведення у відповідність до сучасних умов існуючої системи нормативно-правового забезпечення радіаційної безпеки в розрізі функціонування органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на сферу забезпечення радіаційної безпеки; підготовка пропозицій щодо введення системи статистичної звітності про безпеку населення і його захист у радіаційно небезпечних ситуаціях.

Аналізуючи зміни та процеси, що відбувалися і відбуваються у радіаційному законодавстві України, слід відзначити зміну не лише суто юридичних, а й концептуальних підходів до вирішення питання забезпечення радіаційної безпеки життєдіяльності. Реальними шляхами вирішення цієї проблеми є: забезпечення радіаційної безпеки шляхом поліпшення якості навколишнього природного середовища на основі економіко-правового підґрунтя; законодавче закріплення пріоритету прав людини на радіаційну безпеку як основи державної політики; побудова системи державної радіаційної політики на основі системи прийнятного ризику, що передбачає відповідальність та можливі небезпечні наслідки в результаті такої діяльності.

Література

1. Иойрыш А. И. Научно-технический прогресс и новые проблемы права. — М.: Междунар. отпощения, 1981. — 168 с.
2. Пикапоров А. М., Хоружая Г. А. Глобальная экология: Учеб. пособие. — М., 2000. — 285 с.
3. Балюк Г. І. Правові аспекти понять ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки // Право України. — 1999. — № 12. — С. 62–66.
4. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і ф-тів: Повний акад. курс / За ред. В. І. Андрійцева. — К.: Істина, 2001. — 531 с.
5. Волошин С., Хлобистов С. Соціально-економічне дослідження надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження // Регіональна економіка. — 2003. — № 3. — С. 213–218.
6. Язык закона / Под ред. А. С. Пиголкина. — М., 1990.
7. Коссіпьяк Жерар. Яспе законодавство: Пер. з фр. // Нариси з пормотровення. Міжнародний досвід. — К., 2000. — Кп. 1. — С. 53.
8. Повикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в республике Казахстан. — М., 1999.
9. Игнатъева И. А. Законотворческие ошибки и иные недостатки действующего экологического законодательства, причины их появления // Экологическое право. — 2002. — № 1. — С. 28–37.

10. Бринчук М. М. Экологическое право (Право окружающей среды): Учеб. для высш. юрид. учеб. завед. — М., 1998.
11. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення // Право України. — 2003. — № 4. — С. 63–67.
12. Засць А. Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1. — С. 63–67.
13. Шевчук С. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів у тлумаченні Конституції // Українське право. — 1998. — № 2. — С. 56–68.
14. Орлов М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1. — С. 117–124.
15. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Х., 1997.
16. Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді // Закон і бізнес. — 2000. — № 17. — С. 10.
17. Шаповал В. Принцип верховенства закону // Право України. — 1996. — № 8. — С. 3–5.
18. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 3 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 1990. — Т. 3.
19. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1990.
20. Краткий философский словарь / Под ред. А. П. Алексеева. — М., 1998.
21. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. — М., 1989. — Т. 1.
22. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
23. Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
24. Концепція національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 63. — Ст. 116.
25. Спірін О., Паламарчук В. Концепція національної безпеки України: Регіональний аспект // Урядовий кур'єр. — 1997. — 26 черв.
26. Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

УДК 349.6:502.72(477)

А. Й. Годованюк

НАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Ідея абсолютної заповідності — це суто російська науково-етична концепція, яка в зарубіжних підходах відсутня. Ф. Р. Штільмарк пише: «Необхідно підкреслити, що саме російській науці цілком і повністю належить пріоритет в теорії наукового заповідання. Жодна країна в світі не створила заповідників на принципі повного невтручання людини в природні процеси з наданням самій природі певних можливостей для самовідновлення. Треба бачити не тільки глибинний науковий сенс, але і високий морально-етичний аспект. Характерно, що практичні американці, створивши дуже добре організовану систему національних парків, резерватів і навіть територій дикої природи, не змогли виділити ділянок абсолютної заповідності» [1]. Недарма російське слово «заповідник» увійшло до міжнародної термінології.

© А. Й. Годованюк, 2008