

УДК 346.57:621.039.586

**В.Ф. Дутчак**аспірант  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана**АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРИТОРІЯХ РАДІАЦІЙНОГО ЗАБРУДНЕННЯ**

*У статті проаналізовано зарубіжний досвід у сфері правового регулювання господарської діяльності на територіях радіаційного забруднення найбільших катастроф на атомних електростанціях Великобританії, Канади, США, Франції, Швейцарії. На підставі проведеного дослідження виділено перспективні напрями нормотворення для створення Концепції нормативно-правового забезпечення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи, розробки та прийняття Закону України “Про господарську діяльність на території Чорнобильської катастрофи”.*

**Ключові слова:** радіаційна катастрофа, господарська діяльність, правове регулювання.

**I. Вступ**

Від дня аварії на Чорнобильській атомній електростанції в Україні минуло 26 років. За цей час істотно змінилися природні умови навколишнього середовища, у тому числі відбулося позитивне відновлення біосфери, що зазнала негативного впливу катастрофи. Такі зміни екологічних показників радіаційного забруднення території Чорнобильської катастрофи створюють перспективу для господарської діяльності на ній у найближчому майбутньому.

На сучасному етапі розвитку правової науки такі вчені-юристи, як І.О. Віхрова, П.В. Кикоть, Н.В. Мезенцева, О.Ю. Нечипоренко, А.В. Омельченко та інші досліджують питання правового регулювання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Більшість наукових праць у цій сфері стосуються загальних питань мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи. Проте невирішеним залишається ряд питань щодо правового забезпечення господарювання на радіаційно-забруднених територіях, що відновилися; недостатньо досліджена практика вирішення питання відновлення господарської діяльності радіаційно-забруднених територій у країнах, які зазнали катастроф на атомних електростанціях.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід у сфері правового регулювання господарської діяльності на територіях радіаційного забруднення для запозичення та імплементації в українське законодавство.

**III. Результати**

Саме атомна енергетика дала людству змогу заповнити недостатність електроенергії, яку виробляють теплові та гідроелектростанції. Атомні електростанції в певних

країнах світу належать до приватної власності, виступають окремим суб'єктом прибуткового господарювання. Вони є не тільки джерелом доходу для їхніх власників, а і виступають роботодавцем для великої кількості працівників. За рахунок збільшення кількості атомних електростанцій було обмежено кількість забруднювальних викидів у атмосферу із теплових електростанцій, зменшено підстави виникнення парникового ефекту на планеті, гідроресурси також певним чином збережено, відбулося оздоровлення екології ряду країн. Вищенаведені приклади є позитивними, та на противагу їм існує величезне “але”, яке ставить під сумнів “добрі наміри мирного атома”. Якби не ряд аварій, що понесли за собою численні жертви, жакливі екологічні катастрофи відповідних територій, – не виникало б суперечливе питання у наукових колах: “Чи є атомна енергетика настільки безпечною для людства, чи вона несе неминучу загрозу?”. Крім України, дію сильних атомних катастроф відчували на собі такі сучасні країни, як Білорусь, Великобританія, Канада, Росія, США, Франція, Швейцарія, Японія. Певні території цих країн було вилучено із господарської діяльності, у деяких – було переселено людей із забруднених регіонів в екологічно придатні для проживання.

Після ряду таких катастроф Міжнародним агентством із атомної енергетики (МАГАТЕ) було розроблено міжнародну шкалу подій на АЕС, що включає сім рівнів. Відповідно до неї аварія у США (АЕС Трімайл-Айленд) належить до V рівня (з ризиком для навколишнього середовища), у Великобританії (АЕС у Віндскейлі) – до VI рівня (важка), Чорнобильська аварія в Україні – до VII рівня (глобальна). Що стосується аварії, яка відбулася в Японії в 2011 р. на “Фокусіма-1”, то науковці через неповноцінні дослідження

ще не дійшли певного висновку до якого рівня її зарахувати: до VI чи VII [2].

На думку автора, доцільно було б проаналізувати показники атомних аварій та законодавство тих країн далекого зарубіжжя, на території яких вони відбулися в порядку зростання їхніх небезпечних наслідків для навколишнього середовища. Вважаємо, що такі події повинні були стати передумовою для реакції на них урядів та законотворчих органів цих країн і вирішення проблеми відновлення територій, забруднених унаслідок радіаційних аварій.

*Швейцарія.* У Швейцарії в 1969 р. сталася аварія підземного ядерного реактора в Люценсі. У цьому випадку радіація не мала великого впливу на навколишнє середовище, оскільки реактор розташовувався у печері, і в ній залишилися всі радіоактивні викиди. Печеру було назавжди замуровано [1]. Господарська діяльність була обмеженою тільки на незначній території, що жодним чином не відобразилося на загальній економіці країни. Але такі події були поштовхом для гармонізації законодавства Швейцарії в частині безпечного атомного господарювання та відновлення господарської діяльності на територіях, які зазнавали радіаційного забруднення.

В атомній діяльності та в усьому, що з нею пов'язано, Швейцарія керується актами, які приймає Міжнародне агентство із атомної енергії, та державними урядовими цільовими програмами, розрахованими на відповідні часові рамки. Головне завдання, яке ставить перед собою влада Швейцарії, у напрямі атомної безпеки господарської діяльності – це захоронення ядерного відпрацьованого палива. Першим її кроком у цьому напрямі було до 2011 р. визначення шістьох регіонів для сховищ. Також у рамках цієї програми розвитку визначено такі пріоритетні положення, як приділення великої уваги науковим досягненням, набирання компетентного персоналу на атомні станції, розповсюдження інформації та знань про управління атомними станціями та захороненням відпрацьованого ядерного палива, проведення соціального діалогу та визначення суспільної оцінки [5].

*Франція.* У тому самому році, що і у Швейцарії (1969 р.) сталася аварія у Франції на АЕС "Святий Лаврентій". Під час нічної зміни оператор через неухважність неправильно завантажив паливний канал, що спричинило вибух запущеного вранці реактора в 500 мВт та призвело до перегріву й розплавлення активної зони, – із реактора витекло близько 50 кг рідкого ядерного палива [1].

Сьогодні основу законодавства Франції в галузі атомної енергетики та безпечного господарювання становить ряд таких нормативних актів: Закон "Про ядерну прозо-

рість та безпеку" від 2006 р., Директива Ради 2009/71/Євроатом від 25.06.2009 р., яка встановлює безпечне поводження громадськості з ядерним устаткуванням; Постанова Комісії від 17.07.2007 р., яка визначає горизонтальні відносини у вищих органах керівництва щодо ядерної безпеки й управлінні ядерними відходами; Акт від 13.06.2006 р. № 2006-686, у якому мова йде про прозорість і безпеку в ядерній сфері господарювання; Програма щодо управління радіоактивними матеріалами та відходами від 15.06.2006 р.; Базові правила безпеки 2002-1 щодо оцінювання розвитку та виключення ймовірності небезпеки; Базові правила безпеки 2001-01 щодо визначення сейсмічного ризику для безпеки зовнішніх конструкцій ядерних установок; Базові правила безпеки I.2. с. щодо визначення показників сейсмічних рухів, які можуть завдати шкоди безпеці головних ядерних об'єктів; Національний план управління радіоактивними матеріалами та відходами від 2012 р. [11].

Французькі законотворчі органи в усіх нормативних актах наголошують на важливості науково обґрунтованої безпеки, на необхідності проведення науково-дослідної роботи, поліпшення прозорості та демократичності отримання інформації щодо таких питань, контролю розвитку господарської діяльності в атомній енергетиці та на територіях пострадіаційного забруднення, поліпшення економічного розвитку таких територій, встановлення джерел надходження для фінансування таких проектів. Плани наукових досліджень у галузі ядерної енергетики у Франції затверджено державними законодавчими органами до 2030 р. [7].

*Канада.* Перша в світі серйозна аварія на атомній електростанції сталася в Канаді 12.12.1952 р. на АЕС Чолк-Рівер у штаті Онтаріо. Технічна помилка працівників призвела до перегріву і часткового розплавлення активної зони реактора. Недалеко від річки Оттава близько 3800 м<sup>3</sup> радіоактивно забрудненої води було скинуто прямо на землю, у зовнішнє середовище було викинуто тисячі кюрі продуктів ділення [1].

Такі події зумовили серйозне ставлення громадян Канади та її влади до атомної енергетики та подолання наслідків катастрофи такого масштабу. Тоді було прийнято ряд цільових програм для подолання наслідків такої катастрофи. Уряд Канади і до сьогодні керується такими положеннями, як "будь-що: створення, рипинення чи відновлення ядерних установок, – повинно працювати тільки на добробут Канади і ніяк інакше". Це положення зазначено в головному атомному законодавчому акті Канади: Акті з ядерної енергетики (R.S.C., 1985, с. A-16) з поправками [8]. Із того часу було прийнято такі нормативні акти та проекти, які забез-

печують урегулювання відносин у сфері атомної енергетики сьогодні; такі, що сприяють відновленню та розвитку забруднених територій, захороненню ядерних відходів; ведення господарювання на таких територіях. А саме: Проекти, що виходять за межі встановлених Канадою правил щодо оцінювання навколишнього середовища (SOR/96-491, 1996-11-07); Правила поваги координації федеральною владою процедури критеріїв та вимог щодо навколишнього середовища (SOR/97-181, 1997-04-08); Правила захисту від випромінювання (SOR/2000-203, 2000-05-31); Правила грошових зборів Комісії з ядерної безпеки Канади на відшкодування витрат (SOR/2003-212, 2003-06-05). Державні органи Канади роблять головний акцент на відсутність дублювання економічних проектів відновлення та розвитку, – такі дії приводять до ціленаправлення та нерозпилювання цільових фінансів [3].

*США.* Найсерйознішим інцидентом в атомній енергетиці США стала аварія, яку МАГАТЕ зараховує до V рівня шкали подій на АЕС (із ризиком для навколишнього середовища), що відбулася 28.03.1979 р. на АЕС Трімайл-Айленд у штаті Пенсильванія. Унаслідок серії перебоїв у роботі устаткування та значних помилок операторів на другому енергоблоці АЕС було спричинено розплавлення 53% активної зони реактора. У результаті в атмосферу було викинуто такі інертні гази, як ксенон і йод, та скинуто в річку Сукуахана 185 м<sup>3</sup> слаборадіоактивної води. Внаслідок таких подій із радіаційно забруднених територій було евакуйовано 200 тис. осіб [1].

Така масштабна та неочікувана для США атомна аварія не залишилася без реакції на неї влади країни. На Комісію з ядерного регулювання США було покладено ряд завдань щодо відновлення господарської діяльності на радіаційно забруднених територіях та створення у майбутньому безпечно-го використання атомної енергії [4].

Владою США було впроваджено активну комплексну державну політику подолання наслідків катастрофи та відродження постраждалих територій, впровадження програми безпечного господарювання на таких територіях, поліпшення економічної ситуації таких регіонів і повернення попиту підприємців на розвиток атомної енергетики, у рамках чого були прийняті законодавчими органами такі нормативні акти: Федеральний Закон “Про політику щодо відпрацьованого ядерного палива” від 1982 р.; Поправки до Федерального Закону “Про політику щодо низькорадіоактивного відпрацьованого палива” від 1985 р.; Федеральні Закони “Про адміністративні процедури” із поправками, “Про загальнонаціональну політику з еколо-

гії”, “Про спрощений порядок ліцензування в атомній галузі” від 2005 р. [9].

Законодавець США стосовно відновлення радіоактивно забруднених територій та здійснення на них господарської діяльності робить основні акценти на окремих програмах розвитку таких регіонів. Такі програми затверджуються законодавчими органами відповідних штатів і проходять у рамках загальнодержавних програм підтримки атомної енергетики [12].

*Великобританія.* У Великобританії у Віндскейлі 10.10.1957 р. сталася аварія на одному з реакторів з напрацювання збройного плутонію, зарахована МАГАТЕ до VI рівня (важка) за міжнародною шкалою подій на АЕС. В активній зоні реактора виникла пожежа, внаслідок якої відбувся викид радіонуклідів у навколишнє середовище, згоріло близько 11 т урану [1].

Після такої важкої атомної аварії уряд Великобританії почав надавати велике значення безпеці виробництва атомної енергії, суспільний і політичний клімат країни був ворожо налаштований на розвиток атомної енергетики в цілому. Пізніше, завдяки державній політиці гарантій шляхом прийняття ряду нових нормативних актів та внесення суттєвих змін до чинних, атомна енергетика відносно стабілізувалася. Фундаментальну основу законодавства Великобританії в сфері діяльності атомної енергетики та відновлення постраждалих унаслідок аварії територій становлять такі нормативні акти: Закони “Про соціальну безпеку” від 1935 р. із реформативними поправками від 1994 р., “Про атомну енергетику (щодо різних умов)” від 1946 р. з поправками від 1989 р., “Про радіоактивні установки” від 1965 р., “Про зберігання енергії” від 1978 р. з поправками від 1981 р., “Про фінансування ядерної індустрії” від 1981 р., “Про ядерні матеріали” від 1983 р.; Головний Закон “Про атомну енергію” від 1954 р. з поправками від 2004 р.; Закони “Про захист екології” від 1990 р., “Про чисте повітря” від 1993 р., “Про радіоактивні об’єкти” від 1993 р., “Про ядерні вибухи (заборона та контроль)” від 1998 р. [6].

Майже всі проекти відродження господарської придатності забруднених територій унаслідок радіоактивної аварії мали індивідуальний, локальний характер. Вони полягали в дезактивації та демонтажу радіоактивно забруднених споруд і відновлювальних заходах, що потребували постійної посиленої уваги та підтримки таких заходів як і з боку держави, так і господарюючих суб’єктів [10].

Проаналізувавши зарубіжний досвід правового регулювання господарської діяльності на територіях, що зазнали радіаційного забруднення, автор виокремлює три основних напрями сучасного розвитку законодавства цих країн у сфері атомної енергетики.

Основою в усіх цих напрямках є підґрунтя наукових досліджень та наукове оцінювання, можливих для життєдіяльності людини, ризиків. *Перший напрям* виявляється у постановці акцентів державних органів країн на безпечному функціонуванні та знятті з експлуатації діючих АЕС; у тих країнах, де підтримують подальший розвиток атомної енергетики, важливе місце в законодавчих актах посідають положення щодо впровадження в дію атомних реакторів "нового IV покоління". *Другим напрямом* у законодавстві країн є надання значної уваги захороненню радіоактивних відходів, оскільки розумна нейтралізація цих речовин буде гарантією безпечного господарювання на тих територіях, де раніше вони майже відкрито зберігалися. *Третім напрямом* є здійснення господарської діяльності на радіаційно-забруднених територіях – цей напрям дуже вузькоспеціалізований і не досить розвинутий у положеннях чинних нормативних актів. У більшості випадків джерелами такого досвіду є цільові програми соціально-економічного відродження радіаційно-забруднених територій.

Такі особливості спричинені тим, що у більшості країн далекого зарубіжжя (наприклад, США) право власності на атомні електростанції належить приватним особам. Саме таке право власності формує умови господарської діяльності в сфері атомної енергетики, – всі екологічні ризики та відповідальність за наслідки аварій покладаються на господарюючого суб'єкта (власника АЕС). Державні органи таких країн створюють лише правове поле щодо безпеки господарської діяльності та цільові програми подолання наслідків аварій, у разі таких.

#### IV. Висновки

Таким чином, при розробці *Концепції нормативно-правового забезпечення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи* можна застосувати зарубіжний досвід нормотворення у таких напрямках екологічного та господарського права:

- створення науково обґрунтованого вирішення проблеми правового регулювання безпечного господарювання на радіаційно-забруднених територіях;
- проведення інвентаризації та класифікації земель відповідно до радіаційного рівня, що встановлений останніми науковими дослідженнями;
- захоронення радіоактивних відходів, які містяться на потенційних господарсько придатних територіях;
- створення системного підходу до напрямів розвитку господарської діяльності на територіях радіаційного забруднення (зміна існуючої спеціалізації господарської діяльності на таких територіях за екобез-

печними показниками, розробка норм прозорі інформаційної політики, створення соціального діалогу та визначення суспільної оцінки щодо господарської діяльності на радіаційно-забрудненій території);

- визначення джерела фінансування програм відродження радіоактивно забруднених територій (впровадження шляхів економічного стимулювання суб'єктів господарювання на таких територіях, гарантування економічного результату від інвестування в господарську діяльність);
- гарантування перспективного розвитку, забезпечення інфраструктурою та позитивними умовами для життєдіяльності працівників господарських об'єктів на тій території;
- визначення рівня та способу відповідальності за правопорушення в галузі екобезпечного господарювання на радіаційно-забруднених територіях.

Отже, на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду в сфері подолання наслідків радіаційних катастроф та здійснення господарської діяльності на радіаційно-забруднених територіях, можна створити комплексний підхід до адаптації чинного законодавства України до специфіки впровадження господарювання на радіоактивно забруднених територіях шляхом запозичення й імплементації в українське законодавство такого досвіду, що є кроком до розробки та прийняття Закону України "Про господарську діяльність на території Чорнобильської катастрофи".

#### Список використаної літератури

1. Довідка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dzion.ucoz.ru/load/socialna\\_storinka/derzhava\\_i\\_urjad/japonija\\_avarija\\_na\\_fukusimi\\_ne\\_taka\\_jak\\_u\\_chornobili/7-1-0-34](http://dzion.ucoz.ru/load/socialna_storinka/derzhava_i_urjad/japonija_avarija_na_fukusimi_ne_taka_jak_u_chornobili/7-1-0-34).
2. Міжнародна шкала подій на АЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grandars.ru/shkola/bezopasnost-zhiznedeyatelnosti/-radiacionnoopasnyh-obektah.html>.
3. Acts and Regulations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuclearsafety.gc.ca/eng/lawsregs/actsregulations/index.cfm>.
4. History NRC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nrc.gov/about-nrc/history.html>.
5. International Perspective in Radioactive Waste Management. Claudio Pescatore, PhD Deputy Head for RWM and D&D [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nwtrb.gov/meetings/2009/sept/pescatore.pdf>.
6. List of Acts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Special:Search/List\\_of\\_Acts\\_of\\_the\\_Parliament\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom](http://en.wikipedia.org/wiki/Special:Search/List_of_Acts_of_the_Parliament_of_the_United_Kingdom).

7. National plan on management of radioactive materials and waste (PNGMDR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.french-nuclear-safety.fr/index.php/English-version/References/National-plan-on-management-of-radioactive-materials-and-waste-PNGMDR>.
8. Nuclear Energy Act 11.12.1987/990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-16/>.
9. Nuclear Regulatory Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/v2/sr0980v2.pdf>.
10. Radioactive waste management: situation, analysis and perspectives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/libros\\_patrocinados/Gestion\\_Residuos\\_VolIII.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/libros_patrocinados/Gestion_Residuos_VolIII.pdf).
11. References [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.french-nuclear-safety.fr/index.php/English-version/References>.
12. State and Local Policies, Legislation and Regulations Supporting Nuclear Energy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nei.org/publicpolicy/stateactivities/legis>.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2012.

#### **Дутчак В.Ф. Анализ зарубежного опыта правового регулирования хозяйственной деятельности на территориях радиационного загрязнения**

*В статье проанализирован зарубежный опыт в сфере правового регулирования хозяйственной деятельности на территориях радиационного загрязнения самых больших катастроф на атомных электростанциях Великобритании, Канады, США, Франции, Швейцарии. На основании проведенного исследования выделены перспективные направления нормообразования для создания Концепции нормативно-правового обеспечения хозяйственной деятельности на территории Чернобыльской катастрофы, разработки и принятия Закона Украины “О хозяйственной деятельности на территории Чернобыльской катастрофы”.*

**Ключевые слова:** радиационная катастрофа, хозяйственная деятельность, правовое регулирование.

#### **Dutchak V. The analysis of foreign experience of the legal adjusting of economic activity on radiation contamination territories**

*In the article the analysis is conducted of foreign experience in the sphere of the legal adjusting of economic activity on territories of radiation contamination of most catastrophes on the atomic energy plants (AEP) of Great Britain, Canada, USA, France and Switzerland.*

*Analysing foreign experience of the legal adjusting of economic activity on territories, that tested radiation contamination, an author distinguishes three basic directions of the modern development of legislation of these countries in the sphere of atomic energy. In opinion of author, basis of such directions are soil of scientific researches and scientific estimation of risks possible for the life of man.*

*The first direction shows up in raising of accents of public organs of countries on the safe functioning and removal from exploitation of operating AEP; in those countries, where support further development of atomic energy, an important place in legislative acts is occupied by positions in relation to introduction in an action of atomic reactors of “new IV generation”. The second direction in the legislation of countries is a grant of considerable attention to the burial place of radioactive wastes, so as clever neutralization of these substances will be the guarantee of safe menage on those territories, where before they were kept almost openly. The third direction is realization of economic activity on radiation-muddy territories is very strictly specialized direction and it is developed not enough in positions of operating normative acts. In most cases the sources of such experience are the having a special purpose programs of socio-economic revival of radiation-muddy territories.*

*On the basis of research, an author distinguishes perspective directions of writing of norms for creation of Conception of the Normatively-Legal Providing of Economic Activity on Territory of the Chornobyl Catastrophe, development and passing an Act of Ukraine “About Economic Activity on Territory of the Chornobyl Catastrophe”.*

**Key words:** radiation catastrophe, economic activity, legal adjusting.