

Участь громадян і наукової громадськості у прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії

The Citizens' and the Scientific Community's Participation in the Decision-making Process in the Field of Nuclear Energy Use

Руслана Коцюба

Ключові слова:

ядерна безпека, участь громадськості у прийнятті рішень, Національна комісія з радіаційного захисту населення України.

Key words:

nuclear safety, public participation in decision-making, National Commission for Radiation Protection of Ukraine.

Актуальність дослідження законодавчого забезпечення участі громадян та наукової громадськості у прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії обумовлюється історичними, соціальними та правовими факторами. Сучасному демократичному суспільству все більш притаманною є тенденція до залучення громадськості до управління та прийняття рішень у сфері екології, що передбачається конституціями багатьох розвинених країн, в яких приділяється вагому увагу захисту екологічних прав та забезпеченню збереження навколишнього природного середовища від небезпечної діяльності.

Відтак, правові засади участі громадськості у прийнятті рішень з питань ядерної безпеки сформува-лися в аспекті прийняття рішень у сфері охорони довкілля як одного з найважливіших комплексних інститутів галузі сучасного екологічного та ядерного права. В Україні до прийняття рішень у зазначеній сфері також залучено й наукову громадськість, зокрема, вагомим є внесок у згадану діяльність Національної комісії з радіаційного захисту населення України як науково-експертного дорадчо-консультативного органу з питань протирадіаційного захисту та радіаційної безпеки населення.

Вивчення форм участі, управління та моніторингу безпеки використання ядерної енергії з боку громадськості, практики її залучення до формування ядерної політики, прийняття суспільно значимих рішень з питань ядерної енергетики, зокрема, щодо продовження експлуатації та будівництва нових атомних енергоблоків, у нинішній час зумовлюють новизну дослідження, що полягає у проведенні автором аналізу чинного законодавства та міжнародно-правових актів участі громадськості у прийнятті рішень з питань ядерної безпеки, висвітленні наукової думки з цих питань, а також окресленні напрямів удосконалення правового забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії. Окрім цього, у зв'язку з воєнними діями в Україні, на порядок денний постає питання вдосконалення безпеки та фізичного захисту об'єктів ядерної енергетики, що обумовлює певну зміну акцентів участі громадськості у прийнятті рішень з означених питань.

Проблеми правового забезпечення участі громадськості в охороні навколишнього природного середовища порушувалися на рівні дисертаційного дослідження С.В. Разметаєвим у 1990 р., нормативно-правову основу якого склали чинні на той час акти законодавства СРСР та УРСР. Можна виділити також окремі публікації за останні 20-ть років, в яких у загальному вигляді окреслювалась проблема необхідності правового забезпечення участі громадськості у природоохоронній діяльності (М.М. Грішин, І.В. Тустановська) та аналізувалися сутнісні характеристики окремих форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень (М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, Д.В. Скрильніков, Г.А. Ларіонов).

Еколого-правові проблеми безпеки використання ядерної енергії знайшли своє відображення у працях таких українських учених, як: Г.І. Балюк, Н.В. Барбашова, А.Л. Деркач, С.В. Єршова, Ю.М. Крупка, Н.Р. Малишева, Н.М. Пархоменко, О.О. Пашенко, С.Г. Плачкова, Є.В. Позняк, О.В. Сушик та ін. Правові аспекти захисту екологічних прав та участі громадськості у прийнятті рішень в екологічній сфері досліджувалися В.І. Андрейцевим, М.В. Красновою, Н.Р. Малишевою, Є.В. Позняк, М.В. Шульгою та ін.

Попри значну увагу вітчизняних фахівців права до вивчення проблем участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, у тому числі у сфері ядерної енергетики, у науці конституційного права комплексно не аналізувалися питання участі наукової громадськості, зокрема Національної комісії з радіаційного захисту населення України, у прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії.

Правові засади участі громадськості у вирішенні екологічних питань, а також право на доступ до інформації про стан довкілля, визначені в міжнародно-правових актах Стокгольмської Декларації (Щодо питань навколишнього середовища) 1972 р., Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку 1992 р., Йоганнесбурзької Декларації зі сталого розвитку 2002 р. («Ріо+20»), Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті 1991 р., Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) 1998 р.

У національному законодавстві право на участь громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, закріплено в ряді законодавчих актів, зокрема Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля від 18 грудня 2003 р. Згідно з цим положенням громадськість залучається до розробки міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів; підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів; здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище небезпечних об'єктів і видів діяльності; видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне видалення генетично змінених організмів з довкілля, а також діяльності, що пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням; витрат, пов'язаних зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

До форм участі громадськості у прийнятті рішень з питань, що здійснюють чи можуть здійснити негативний вплив на стан довкілля, належать: робота у складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота у складі державних еколого-експертних комісій; громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що здійснюють чи можуть здійснити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо; організація та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем із пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення; виступи з екологічних питань у засобах масової комунікації; а також інші форми, передбачені законодавством України.

Відповідно до п. 4 Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р., громадське обговорення передбачає: інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь; забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації; надання громадськості можливості подавати пропозиції (зауваження) для врахування їх під час прийняття рішення, участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення; розгляд поданих пропозицій (зауважень); інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави; забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятим рішенням.

Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки», згідно з якою предметом громадських слухань є розгляд проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, проектів будівництва нових, розширення та зняття з експлуатації ядерних установок, а також матеріалів з обґрунтуванням безпеки продовження терміну їх експлуатації, спорудження та виведення з експлуатації підприємств з видобутку й переробки уранових руд та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; питання, пов'язані з впливом зазначених установок, підприємств та об'єктів

на довкілля та здоров'я людей; інформація про несанкціоноване переміщення джерел іонізуючого випромінювання; матеріали державної та громадської експертизи ядерних і радіаційно небезпечних об'єктів; інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням щодо функціонування ядерних установок, підприємств з видобутку та переробки уранових руд і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та здійснення заходів із забезпечення екологічної безпеки, життєдіяльності на територіях, прилеглих до зазначених установок, підприємств, об'єктів, у тому числі із забезпечення інформацією про чинні державні та міжнародні нормативні акти в галузі використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

Окрім вищеназваних механізмів участі та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері довкілля, що були спрямовані на реалізацію положень Орхуської конвенції, законодавством визначається й інший порядок проведення громадських слухань, який також передбачає вирішення питань, що стосуються довкілля, зокрема функціонування об'єктів ядерної енергетики.

Діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення участі громадян регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р., згідно з якою також передбачається типове положення про громадську раду при міністерстві або іншому центральному органі виконавчої влади.

Конституційні положення передбачають більш широкий зміст участі громадськості. Конституційним обов'язком держави (ст. 16 Конституції України) визначено подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, що зумовило формування комплексу еколого-правових заходів, спрямованих на захист людини й природного середовища від небезпечного радіаційного впливу. Участь громадян та їх об'єднань у формуванні та реалізації державної політики у сфері використання ядерної енергії гарантовано ст. 6, 10, 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку».

Розвиток законодавчого забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень обумовлений правом громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, передбачених ст. 38 Конституції України.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування», проведення громадських слухань є обов'язковим не рідше одного разу на рік. Порядок їх проведення визначається статутом територіальної громади, що передбачає врегулювання еколого значимих питань на локальному рівні.

Іншим напрямом законодавчого забезпечення участі громадськості слід вважати закони «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про громадські об'єднання», «Про екологічну експертизу», «Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища».

Таким чином, участь громадськості регламентується нормативними актами міжнародного, конституційного рівнів, на рівні закону, підзаконних нормативно-правових та відомчих актів, актів органів місцевого самоврядування.

Стратегією державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, захищеності та гарантій нерозповсюдження в Україні на 2014–2020 рр., що розроблено Держатомрегулювання, передбачається розділ про довіру суспільства. За стратегією Держатомрегулювання передбачається проведення систематичних консультацій із громадськістю у процесі прийняття рішень; завчасне оприлюднення проектів рішень на офіційному веб-сайті та використання інших механізмів взаємодії; сприяння роботі громадської ради, удосконалення їх взаємодії; створення умов для проведення громадських експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій; розвиток механізмів електронного контролю та електронних комунікацій; сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу з питань ядерної та радіаційної безпеки; удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень, у діяльності громадської ради, здійснення моніторингу громадської думки з питань їх діяльності; удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності, публічності всіх етапів підготовки й прийняття рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення Держатомрегулювання.

Згідно з п. 6. 2. зазначеної Стратегії, з метою реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» стосовно забезпечення суспільства актуальною та достовірною інформацією про стан ядерної та радіаційної безпеки, передбачається: системне та оперативне оприлюднення інформації, роз-

порядником якої є Держатомрегулювання України; надання інформації за запитами на інформацію; ефективна система обліку публічної інформації, розпорядником якої є Держатомрегулювання України.

Механізми реалізації цих завдань передбачені в Комунікаційній стратегії Держатомрегулювання як складової Стратегії розвитку державного регулювання безпеки, захищеності та гарантій нерозповсюдження в Україні на 2014–2020 рр.

Попри значну нормативну базу, взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною. Це відзначається в Указі Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р., в якому констатується відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування; недостатність практики залучення громадськості до формування та реалізації державної політики й вирішення питань місцевого значення; відсутність ефективних стимулів з боку держави для розвитку благодійництва; відсутність доступу організацій громадянського суспільства до державної фінансової підтримки; а також відзначається, що потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг і призводить до надмірного зростання бюджетних видатків; недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійній підготовці соціально вразливим верствам населення; відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

Варто звернути увагу на проблему продовження термінів експлуатації атомних енергоблоків. За ст. 6 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» прийняття рішення щодо продовження терміну експлуатації існуючих ядерних установок приймається органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на підставі висновку державної експертизи з ядерної та радіаційної безпеки шляхом внесення змін до ліцензії на експлуатацію ядерної установки.

З наведених вище законодавчих положень видно, що врахування результатів громадського обговорення питань, пов'язаних із продовженням терміну експлуатації енергоблоку АЕС, забезпечує орган, що ухвалює таке рішення. При цьому, як вбачається з положень ст. 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», на громадські слухання виноситься висновок державної експертизи з ядерної та радіаційної безпеки.

Право на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки за своїм юридичним змістом є рекомендаційним. До того ж воно не відповідає вимогам Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, згідно з якими результати участі громадськості повинні бути належним чином враховані. Відтак, рекомендаційний характер схвалюваних громадськістю рішень сприяє формуванню пріоритету державних інтересів над суспільними.

Так, проблеми реалізації права на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки засвідчують відсутність дієвих механізмів участі громадян у прийнятті рішень. Зокрема, п. 13 Постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» передбачено, що висновки та пропозиції, висловлені у процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час ухвалення уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

У науці надається узагальнений перелік форм участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, зокрема референдум; звернення громадян та юридичних осіб (скарги, зауваження, пропозиції); громадське обговорення проектів екологічно значимих рішень; робота у складі експертних і робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; збори громадян за місцем їх проживання; місцеві ініціативи; громадська екологічна експертиза;

участь у проведенні державної екологічної експертизи; здійснення громадського екологічного контролю; звернення до суду; збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування; інші форми, передбачені законодавством України [1].

Окремо слід звернути увагу на те, що існуючий правовий статус Національної комісії радіаційного захисту населення [2], про яку йдеться в Декларації про державний суверенітет України та не згадується в Конституції, не дає можливості забезпечити реалізацію покладених на неї завдань, оскільки вона діє як до-радчий орган. Відсутність конституційно-правового статусу цієї комісії є причиною низької ефективності її роботи впродовж 20 років. У зв'язку з цим у 2009 р. були внесені зміни до Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» з метою визначення повноважень Верховної Ради України щодо забезпечення захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання, а саме: визначення основ державної політики у сфері захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання та правових засад регулювання відносин у сфері захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання.

Підсумовуючи вищенаведене, варто зауважити, що потребують удосконалення законодавчі механізми участі громадськості, зокрема наукової громадськості, в ухваленні рішень стосовно питань використання ядерної енергії шляхом доповнення законодавства положеннями про обов'язковість урахування рішень громадськості в зазначеній сфері. Також слід доповнити Основний Закон України положеннями про Національну комісію з радіаційного захисту населення. У зв'язку з цим пропонуємо частину першу ст. 85 доповнити п. 37, 38 Конституції України такого змісту: «37) призначення на посаду та звільнення з посади Голови; заслуховування його щорічних звітів про стан забезпечення ядерної безпеки України; затвердження чисельності та складу Національної Комісії з радіаційного захисту населення; 38) право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, що спричиняють загрозу екологічній та ядерній безпеці».

Також пропонуємо закріпити конституційний статус Національної комісії з радіаційного захисту населення України як органу парламентського контролю, шляхом доповнення ст. 101-1 Конституції України такого змісту: «Ст. 101-1. З метою ефективного забезпечення ядерної безпеки, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, покращення екологічної ситуації діє Національна комісія з радіаційного захисту населення».

Національна комісія з радіаційного захисту населення є постійно діючим органом контролю, що утворюється Верховною Радою України, підпорядкованим і підзвітним їй. Національна комісія з радіаційного захисту населення здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Національна комісія з радіаційного захисту населення розробляє засади ядерної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Національна комісія з радіаційного захисту населення розробляє засади проведення експертизи з метою недопущення настання ядерної небезпеки, ухвалює рішення та рекомендації, що є обов'язковими для застосування, бере участь у діяльності спеціально уповноважених органів;

Правовий статус Національної комісії з радіаційного захисту населення визначається законом».

Анотація

Автор дослідження здійснює аналіз чинного законодавства та міжнародно-правових актів, що регулюють засади участі громадськості у прийнятті рішень з питань ядерної безпеки, висвітлює наукову думку з цих питань, а також окреслює напрями вдосконалення правового забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії.

¹ Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості у прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Г.В. Мороз; Прикарпатський Нац. ун-т ім. Василя Стефаника – Івано-Франківськ, 2006 – 204 с.

² Національна комісія з радіаційного захисту населення України: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nkrzu.gov.ua/>

Summary

The article analyzes the current legislation and the international instruments that regulate the principles of public participation in the decision-making on nuclear safety and security, highlights the scientific opinions on these issues as well as outlines the areas of improvement of legal public participation in the decision-making process in the field of nuclear energy use.

Використана література:

1. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Г.В. Мороз; Прикарпатський Нац. ун-т ім. Василя Стефаника – Івано-Франківськ, 2006 – 204 с.
2. Національна комісія з радіаційного захисту населення України: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nkrzu.gov.ua/>

Руслана Коцюба,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України*