

УДК 351.78; 621.039.59

І.П. КРИНИЧНА

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО КОНТРОЛЮ РОЗМІЩЕННЯ Й ЗАХОРОНЕННЯ РАДІОАКТИВНИХ ВІДХОДІВ НА ТЕРИТОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ**

**Кринична Ірина Петрівна** – д. держ.упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління

Виділяється проблематика реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю розміщення й поховання радіоактивних відходів на території адміністративно-територіальних одиниць.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, розміщення радіоактивних відходів, поховання радіоактивних відходів, поводження з відпрацьованим ядерним паливом, ядерна безпека, централізоване сховище, політика ядерної безпеки України.

Выделяется проблематика реализации полномочий органов местного самоуправления, которая относится к контролю размещения и захоронения радиоактивных отходов на территории административно-территориальных единиц.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, размещение радиоактивных отходов, захоронение радиоактивных отходов, обращение с отработанным ядерным топливом, ядерная безопасность, централизованное хранилище, политика ядерной безопасности Украины.

Problems of implementation of local self-government bodies plenary powers on the subject of monitoring for placing and burying of radioactive waste on the territory of administrative-territorial units are defined and analyzed.

**Keywords:** public power, handling an exhaust nuclear fuel, nuclear safety, radio-active wastes, centralized depository, nuclear energy, policy of nuclear safety of Ukraine.

© І.П. Кринична, 2012

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної тематики дослідження обумовлена забрудненням навколишнього середовища до якого додалася нова небезпека радіоактивного зараження. Радіоактивні речовини й джерела іонізуючого випромінювання використовуються практично в усіх галузях промисловості, охорони здоров'я, науки. На землі утворилися десятки мільярдів кюрі радіоактивних відходів, які збільшуються з кожним роком. Особливо гостро постає проблема утилізації радіоактивних відходів (РАВ) і захоронення відпрацьованого ядерного палива (ВЯП) [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми визначення способів поводження з відпрацьованим ядерним паливом, вплив іонізуючого випромінювання на здоров'я населення, шляхи законодавчого регулювання питань вдосконалення та модернізації державної політики в сфері радіаційної безпеки, особливості взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади є об'єктами дослідження таких науковців й дослідників, як С.Барбашев, В.Величкін, А.Дорошевич, М.Земляний, І.Кринична, М.Костенецький, Б.Кочкін, Б.Омельяненко, С.Серьогін, А.Шведов, А.Шевцов та інших. Але аналіз публікацій сучасних дослідників довів, що роль публічної влади в реалізації державної політики щодо питання поводження з відпрацьованим ядерним паливом висвітлена фрагментарно [1; 6; 8; 9].

**Виділення невирішених частин загальної проблеми.** Відсутність конструктивних і цілеспрямованих дій і заходів не тільки з боку всіх гілок влади України, але й органів місцевого самоврядування

відштовхує вирішення питань поховання радіоактивних відходів назад, а життєдіяльність населення стає все більш небезпечною. Сьогодні в Україні відсутня загальнодержавна система поводження з РАВ, яка повинна стати збалансованою з урахуванням інтересів і взаємних обов'язків виробників РАВ і організацій, відповідних за їх зберігання і поховання. Така ситуація створює загрозу для національної безпеки, а також являє собою перешкоду для інтеграції в європейській структурі.

**Актуальність роботи.** До ряду чинників, які впливають на вибір місця (майданчики) для захоронення або зберігання радіоактивних відходів відносяться економічні, правові, соціально-політичні, природні і геологічні [6]. Тому державно-управлінські рішення повинні бути оптимальними, тобто такими, що відповідають усім поставленим цілям і, перш за все, гарантують безпеку населенню та доступність для розуміння широкої громадськості.

Також управлінські рішення мають передбачити ступінь ризику при виборі території для захоронення РАВ та небезпеку виникнення різних надзвичайних ситуацій. Відомості про тип, кількість, найближчий і довгостроковий динаміці надходження ВЯП нададуть можливість виконати районування території області, щоб оцінити придатність ділянок для розміщення сховища, пристрої (використання) комунікацій, розвитку інфраструктури та інших суміжних, але не менш важливих проблем, в які, на наш погляд, повинні активно втручатися органи місцевого самоврядування.

В свою чергу, проблема поводження з відпрацьованим ядерним паливом є складовою частиною

«Порядку денного на ХХІ століття», прийнятого на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з проблем Землі в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), а також «Програми дій щодо подальшого здійснення Порядку денного на ХХІ століття», прийнятої спеціальною сесією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (червень 1997р.). В яких, зокрема, намічена система заходів щодо вдосконалення методів поводження з радіоактивними відходами, розширення міжнародного співробітництва в цій галузі, допомога та передача відповідних технологій тощо, а також посилення відповідальності держав за гарантування безпечного зберігання і видалення РАВ. Проблема зберігання відпрацьованого ядерного палива для України є актуальною.

**Мета дослідження.** Аналіз повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю розміщення й поховання радіоактивних відходів на території адміністративно-територіальних одиниць для визначення пріоритетів у реалізації цих повноважень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні негативним явищем в атомній енергетиці залишається проблема, пов'язана з управлінням процесами утилізації відпрацьованого ядерного палива. Для державного регулювання всіх питань, пов'язаних з атомною енергетикою, Указом Президента України від 5 грудня 2000 року № 1303/2000 «Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки», було створено Державний комітет ядерного регулювання України (Держатомрегулювання). Головними напрямками роботи Держатомрегулювання є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері користування ядерної енергії, додержання безпечної роботи об'єктів енергетики. Цей закон визначив, яка діяльність потрапляє під спеціальні умови ліцензування, надання спеціальних дозволів суб'єктам, які здійснюють свою діяльність в атомній енергетиці згідно із Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 року № 1370 [5].

Для регулювання питань безпеки у сфері поводження з радіоактивними відходами був прийнятий Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 року № 255, який визначив органи державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами, а також обов'язки фізичних та юридичних осіб під час поводження з радіоактивними відходами та порядок поводження з ними (зберігання, захоронення), регламентується ведення державного обліку відпрацьованого радіоактивного ядерного палива. У цьому Законі України забезпечується особливий правовий режим територій зберігання, захоронення відпрацьованих радіоактивних відходів, а саме: заборонено на такій території проживання населення, здійснення будь-яких видів водокористування, лісокористування, користування надрами, проведення наукових досліджень без спеціального дозволу. У Законі визначено відповідальність за порушення його норм. В статті 5 цього Закону встановлюється виключна компетенція Верховної Ради України у сфері поводження з радіоактивни-

ми відходами, зокрема стосовно питання прийняття рішень щодо розміщення, проектування, будівництва сховищ для захоронення довгоіснуючих радіоактивних відходів [3]. Так, Верховною Радою України 09.02.2012 року за номером 4384-VI було прийнято Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій». Даний Закон є новим спеціальним нормативно-правовим документом, який регламентує питання будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива в Україні. Водночас слід зазначити, що загальним по відношенню до згаданого Закону є чинний з 2005 року Закон України «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. № 2861-IV. Правова необхідність прийняття спеціального законодавчого акта про розміщення, проектування та будівництво централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива була обумовлена тим, що, незважаючи на вже існуюче законодавче закріплення виключної компетенції Верховної Ради України стосовно питання поводження з РАВ, Законом України від 08.09.2005 р. № 2861-IV в ч. 1 ст. 2 передбачено, що Верховна Рада України додатково приймає відповідний закон про розміщення, проектування, будівництво об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення [4].

По-перше, Законом від 09.02.2012 року № 4384-VI в ст. 1 встановлено, що найближчим часом на території єдиного комплексу з поводження з відпрацьованим ядерним паливом державного спеціалізованого підприємства «Чорнобильська АЕС» планується побудувати централізоване сховище (далі – сховище) для зберігання відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій [2]. Водночас Закон України від 08.09.2005 р. № 2861-IV в ч. 2 ст. 2 визначає, що рішення про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, Верховна Рада України приймає тільки у разі погодження їх розміщення на своїй території місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування [4].

Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, повинні погоджувати подібні питання шляхом прийняття відповідного рішення з урахуванням думки відповідної територіальної громади (або територіальних громад), висловленої під час проведення громадських слухань (згідно з ч. 1 ст. 3 Закону України від 08.09.2005 р. № 2861-IV). Однак, як уже було зазначено, централізоване сховище буде побудовано саме в зоні відчуження, на території єдиного комплексу, який належить державному спеціалізованому підприємству «Чорнобильська АЕС». В такому випадку, рішення про погодження розміщення даного сховища повинно прийматися

не органом місцевого самоврядування, а центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого належить питання правового режиму території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи – Державним агентством з управління зоною відчуження (згідно з положенням ст. 3 – 1 Закону України від 08.09.2005 р. № 2861–IV). Тобто в нашому випадку участь органів місцевого самоврядування із урахуванням відповідної думки територіальної громади свідомо законодавчо не передбачена, а тому, на жаль, є безперспективною. Слід додати, що дане положення Закону дає підстави вважати, що Парламент України, приймаючи цей законодавчий акт, не врахував, що місцеве населення й населення країни загалом має гарантоване Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» право на висловлення власної думки з цього приводу та отримання належної інформації про ступінь потенційної небезпеки для України, яка буде супроводжувати будівництво централізованого сховища, можливі технічні ризики тощо.

Проте питання полягає в тому, чи мають територіальні громади реальну можливість реалізувати дане право та чи створює держава зі свого боку матеріально-правові, організаційні умови для цього. В даному випадку важливо пам'ятати про принципи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами сіл, селищ, міст України. Така взаємодія може відбуватися в різних формах, зокрема, слід приділити увагу таким формам, як інформування громадськості через засоби масової інформації, проведення громадських слухань, семінарів, публічні обговорення соціально-економічних проектів з важливих питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Окрім вищезазначеного, Верховна Рада України також не врахувала положення міжнародного законодавства з ядерної безпеки, зокрема статті 11 Об'єднаної Конвенції «Про безпеку поводження з відпрацьованим ядерним паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами» від 05.09.1997 р. (яка є частиною національного законодавства України відповідно до Закону України від 20.04.2000 № 1688–III); кожна Сторона, що домовляється, вживає відповідних заходів для забезпечення належного захисту окремих осіб, суспільства в цілому та навколишнього природного середовища від радіологічних та інших ризиків на всіх стадіях поводження з радіоактивними відходами з тим, щоб: а) передбачити ефективний захист окремих осіб, суспільства в цілому та навколишнього природного середовища шляхом застосування на національному рівні відповідних методів захисту, затверджених регулюючим органом, у рамках свого національного законодавства, що належним чином враховує схвалені на міжнародному рівні критерії та норми; б) врахувати біологічні, хімічні та інші ризики, що можуть бути пов'язані з поводженням з радіоактивними відходами; в) уникати вчинення дій, що мають обґрунтовано передбачувані негативні наслідки для прийдешніх поколінь, серйозніші за ті, що припускаються щодо

нинішнього покоління; г) не покладати надмірного тягаря на прийдешні покоління [7].

Водночас Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами» в ст. 8 передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції погоджують питання розміщення на своїй території об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, виходячи з інтересів громадян, які проживають на цій території, здійснюють контроль за радіаційним станом відповідних територій, на яких розташовані дані об'єкти, а також гарантування безпеки населення та охороною навколишнього природного середовища на даних територіях. Сьогодні, немає реально-го доказу проведення громадського обговорення (громадських слухань) питання стосовно побудови централізованого сховища, а також офіційного повідомлення населення України про те, яку потенціально небезпеку й загрозу здоров'ю це становитиме.

По-друге, необхідно зазначити, що Закон України від 09.02.2012 р. № 4384–VI містить серйозні внутрішні недоліки організаційно-технічного характеру, серед яких слід виділити наступні: а) детально не регламентовано граничні параметри за обсягами ядерного палива, загальні характеристики палива, термін і загальні характеристики технології зберігання радіоактивних відходів; б) не визначено строк експлуатації централізованого сховища, розміри й межі санітарно-захисної зони і зони спостереження; в) не врегульовано питання стосовно способів збору та транспортування джерел іонізуючого випромінювання з метою безпечного й швидкого їх переміщення безпосередньо до сховища. Натомість у Законі зазначено, що дана інформація міститься в проекті будівництва сховища. Виникає питання: чому законодавець не конкретизував належним чином (детально та постатейно) положення даного Закону, вказавши тільки нормативні приписи загального характеру стосовно питання будівництва централізованого сховища. Окрім цього, Верховна Рада України при прийнятті Закону не врахувала раціональні рекомендації Головного науково-експертного управління. Зокрема, Головним управлінням у висновку було рекомендовано підготувати і оформити додатками до Закону наступні документи: а) висновки державної екологічної та інших державних експертиз; б) рішення Державного агентства з управління зоною відчуження про погодження розміщення централізованого сховища у зоні відчуження (дане рішення обов'язково повинно бути прийнято на підставі імперативної норми ч. 2 ст. 2 Закону України від 08.09.2005 р. № 2861–IV); в) звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив сховища у транскордонному контексті тощо. В результаті Закон від 09.02.2012 року № 4384–VI був прийнятий без урахування вищевказаних рекомендацій Головного науково-експертного управління, що свідчить про недостатнє опрацювання ступеня соціально-економічної, правової обґрунтованості прийняття даного Закону та вирішення питання проектування, розміщення й будівництва централізованого сховища в цілому. Також слід до-

дати, що цей Закон складається з 4-х статей. Для законодавчої регламентації проекту всеукраїнського та міжнародного значення 4-х статей Закону, викладених на трьох сторінках, недостатньо для того, щоб вичерпно, послідовно й ґрунтовно викласти суть стратегічно важливого питання побудови сховища відпрацьованого ядерного палива.

Так, наприклад, в Україні зосереджено більше всього радіоактивних відходів поблизу великих міст: Одеса, Київ, Львів, Донецьк, Дніпропетровськ, а тому заради безпеки громадян необхідно поліпшити екологічний стан даних регіонів. Виходячи з цього, було прийнято рішення побудувати у Чорнобильській зоні централізоване сховище [6]. Однак той факт, що так звані «новим сусідом» мешканців Чернігівщини та Київщини, окрім саркофагу Чорнобильської АЕС, стане ще й сховище радіоактивних відходів з інших регіонів країни, – не був детально обговорений та доведений до відома населення.

Тому відношення населення України до ядерної енергетики є одним з негативних в порівнянні з іншими країнами світу. Причинами такої суперечливої думки є так званий «чорнобильський синдром», недостатньо глибоко усвідомлене розуміння спеціалістами з атомної енергетики, а також державними службовцями ролі громадської думки як фактора, який значною мірою впливає на розвиток ядерного сектора української економіки, відсутність ефективної галузевої державної політики в сфері формування позитивної суспільної думки про вагомність вкладу ядерної енергетики в

економіку країни. Дійсно, в ядерній сфері України існує ряд потенційних проблем, які особливо впливають на думку громадськості. До них, зокрема, можна віднести: а) радіаційна, екологічна, ядерна безпека АЕС; б) економічна ефективність ядерної енергетики; в) безпечне поводження з РАВ та відпрацьованим ядерним паливом; г) аварії та інциденти на АЕС; д) об'єктивне інформування населення про роботу АЕС.

**Висновки.** Головна роль повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю розміщення й поховання радіоактивних відходів на території адміністративно-територіальних одиниць полягає в тому, що органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції повинні погоджувати питання розміщення на своїй території об'єктів, призначених для захоронення радіоактивних відходів, здійснювати контроль за радіаційним станом відповідних територій, на яких розташовані дані об'єкти виходячи з інтересів громадян, які проживають на цій території. В такому випадку не тільки генеральний підрядчик та держава в особі уповноважених органів державної влади повинні нести абсолютно повну, в тому числі й юридичну, відповідальність за будівництво, експлуатацію сховищ, але й усі громадяни України за участю органів місцевого самоврядування, а ступінь законодавчого врегулювання питання поводження з РАВ в Україні та безпосередньо будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива потребує значного вдосконалення та конкретизації з боку держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барбашев С. В. Роль общественности в развитии ядерной энергетики Украины // Ядерная та радіаційна безпека, 2010. – Вип. 1 (45). – С. 53 – 56.
2. Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій» № 4384 від 09.02.2012 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» № 225–95/ВР від 30.06.1995 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Закон України «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. № 2861–IV: // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [Електронний ресурс]: № 1370: від 11.01.2000р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Кочкін Б.Т. Вибір геологічних умов для поховання високорадіоактивних відходів // Дис. на соіск. д. г.-м. н. ІГЕМ РАН, М., 2002
7. Об'єднана Конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим ядерним паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 05.09.1997 р. : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Шведов А. І., Дорошевич А. З., Земляний М. Г. Шляхи вирішення проблеми відпрацьованого ядерного палива // Вестник Украинского ядерного общества, 2009. – № 1–2. – С 8–13
9. Шевцов, А. І. Перспективи розвитку ядерної енергетики України в аспекті національної безпеки [Електронний ресурс] / А.І.Шевцов, А. З. Дорошевич. – Режим доступу: [www.niisp.gov.ua](http://www.niisp.gov.ua)