

2.3. Нормативно-правове регулювання проблем ядерної безпеки в сучасній системі міжнародних відносин

Світова спільнота зіштовхнулося з проблемою ядерної безпеки одночасно з появою ядерних технологій, і хоча це відбулося порівняно недавно, проблема практично одразу привернула до себе велику увагу. Під

ядерною безпекою зазвичай розуміють дуже широкий спектр питань, пов'язаних з ядерними технологіями – від боротьби за нерозповсюдження ядерної зброї до технічних аспектів захисту від шкідливого впливу радіоактивних речовин та іонізуючих випромінювань.

Таким чином, це поняття можна поділити за двома напрямками: ядерна безпека стосовно мирного використання атомної енергії (цивільна ядерна безпека) і відносно її військового застосування (військова ядерна безпека).

Відкриття атомної енергії – це найбільше науково-технічне досягнення сучасності. Уже зараз можна із впевненістю сказати, що енергія атомного ядра відкрила необмежені можливості для технічного прогресу в усіх сферах людської діяльності, тож значення цієї енергії для майбутнього неможливо переоцінити. Атомна енергія займає одне з провідних місць серед інших енергетичних джерел.

Питання, пов'язані з отриманням та використанням енергії атомного ядра, завжди були предметом пильної уваги і вивчення, бо людство з моменту відкриття явища радіоактивності постійно прагнуло розширити сферу застосування ядерної енергії. У наші дні інтерес до проблеми мирного атома, хоча і обумовлений потребами науково-технічного розвитку суспільства, одночасно набув іншого забарвлення: необхідність забезпечити безпеку в процесі мирного використання атомної енергії, оскільки, як уже зазначалося, ядерна енергія приховує в собі велику потенційну небезпеку, чи не найзначнішу за своїми негативними наслідкам у порівнянні з іншими видами небезпек, що виникають у результаті тієї чи іншої діяльності людини. Щоправда, в науковій літературі останніх десятиліть фігурують ґрунтовні аргументи, підкріплені фактами й розрахунками, що головна небезпека використання мирного атома полягає не в його кількісно вимірюваному потенціалі небезпечності і потужності можливих наслідків його використання, а радше в мало прогнозованості таких наслідків. Однак найвища ступінь загрози для всього людства у разі використання ядерної

зброї не підлягає сумніву. Важливу роль тут може і повинен зіграти механізм міжнародно-правового регулювання в даній галузі.

Спочатку ядерною проблемою перейнялися держави, які сьогодні прийнято називати «ядерним клубом»: США, Великобританія, Росія, Франція і Китай. Довгий час, виходячи з положень Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 р. (ДНЯЗ), вони вважали себе єдиними «легітимними» членами ядерного клубу. У пункті 3 статті IX Договору зазначено: «Для цілей цього Договору державою, яка володіє ядерною зброєю, є держава, яка виробила і підірвала ядерну зброю або інші ядерні вибухові пристрої до 1 січня 1967 року».

Цей договір зобов'язує неядерні країни відмовитись від спроб створення ядерної зброї та закріплює виключне право постійних членів Ради Безпеки ООН на володіння нею. За договором, кожна держава, що має ядерну зброю, зобов'язується не передавати будь-кому ядерну зброю чи інші ядерні пристрої, а також контроль над такою зброєю або вибуховими пристроями ні прямо, ні опосередковано, так само як і жодним способом не допомагати, не заохочувати і не спонукати будь-яку державу, що не має ядерної зброї, до виробництва або здобуття будь-яким іншим способом ядерної зброї чи інших ядерних вибухових пристроїв, а також контролю над такою зброєю або вибуховими пристроями.

З іншого боку, будь-яка держава, що не має ядерної зброї, зобов'язується не приймати передачі від кого б то не було ядерної зброї чи інших ядерних вибухових пристроїв, а також контролю над такою зброєю або вибуховими пристроями ні прямо, ні опосередковано; не виробляти та не здобувати у будь-який інший спосіб ядерну зброю чи інші ядерні вибухові пристрої, так само як і не добиватися і не приймати будь-якої допомоги у виробництві ядерної зброї або інших ядерних вибухових пристроїв. У той же час цей Договір регулює лише питання розповсюдження ядерної зброї і жодним чином не обмежує невід'ємне право будь-якої держави розвивати

дослідження, виробництво та використання ядерної енергії в мирних цілях [420].

У подальшому кількість держав, що займаються ядерними дослідженнями, значно зросла. За оцінкою деяких фахівців на даний час більше двадцяти держав є нелегальними, «тіньовими ядерними державами» або мають технології створення ядерної зброї. Активне дослідження ядерної теми в теоретичному і практичному плані вже в короткі терміни поставило перед людством проблему забезпечення безпеки при використанні ядерної енергії в мирних і військових цілях. Реакцією світової спільноти на мирне використання ядерної енергії стало створення в 1956 р. Міжнародного агентства з атомної енергії – МАГАТЕ. Метою цієї міжнародної організації, як це записано в ст. II Статуту, є досягнення більш швидкого і широкого використання атомної енергії для підтримання миру, добробуту, здоров'я людей у всьому світі. Агентство також стежить, аби допомога, що надається під його наглядом або контролем, не була використана іншими державами в мілітарній сфері [421, с. 49].

Боротьба з розробленням, випробуванням і розміщенням ядерної зброї, що почалася практично з його появою, виражалась у прийнятті міжнародних юридично зобов'язуючих договорів. Наріжним документом став уже згадуваний Договір про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р., який набув чинності 5 березня 1970 р. Значимість Договору полягає ще й у тому, що після набуття цією угодою чинності була розроблена повномасштабна система гарантій МАГАТЕ і почав роботу Комітет ядерних експертів [422, с. 188].

На даний час можна говорити про сформовану систему обмежувачів поведінки з ядерною енергією. Її правову основу складають міжнародні договори, які можна згрупувати за предметом регульованих відносин:

I. У сфері боротьби з розробленням, випробуванням і розміщенням ядерної зброї:

а) Договір про заборону випробувань ядерної зброї в атмосфері, в космічному просторі й під водою від 5 серпня 1963 р.;

б) Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань від 24 вересня 1996 р.;

в) Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 р.;

г) Договір про заборону розміщення на дні морів і океанів і в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення від 11 лютого 1971 р.;

д) Договір про принципи діяльності держав з дослідження і використання космічного простору, включаючи Місяць і інші небесні тіла, від 20 січня 1967 р.;

е) Конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму 2005 р.;

є) Регіональні міжнародні договори про створення районів, вільних від ядерної зброї:

- Договір про Антарктику 1959 р., дія якого поширюється на весь континент Антарктида та всі простори південніше 60-ї паралелі південної широти;

- Договір про заборону ядерної зброї в Латинській Америці від 14 січня 1967 р. (Договір Тлателолко);

- Договір про створення без'ядерної зони в південній частині Тихого океану від 6 серпня 1985 р. (Договір Раротонга);

- Пеліндабський договір про зону, вільну від ядерної зброї, в Африці від 23 червня 1995 р. (Договір Пеліндаба);

- Договір про без'ядерну зону в південно-східній Азії від 15 грудня 1995 р. (Бангкокський договір);

- Договір про зону, вільну від ядерної зброї, у Центральній Азії від 8 вересня 2006 р. (Семипалатинський договір).

За цими договорами державам-учасницям забороняється володіти, розробляти, виготовляти, купувати, розміщувати, перевозити чи випробувати ядерну зброю, здійснювати викиди радіоактивних відходів, а також

дозволяти здійснювати ці дії в межах своїх територій іншим державам. Важливим елементом цих договорів є гарантії безпеки, надані ядерними державами неядерним країнам [423-430].

ж) двосторонні договори між державами щодо ядерної зброї.

Передусім, йдеться про угоди між США та СРСР, а згодом – Росією, що стосувалися скорочення стратегічних озброєнь. Серед таких найважливішими є:

- Договір між СРСР та США про обмеження систем протиракетної оборони (Договір ПРО) 1972 р. Цим Договором передбачалося залишити в кожній країні по два райони ПРО, однак згодом Додатковим протоколом 1974 р. було прийнято рішення про залишення одного району ПРО. У 2001 р. США вийшли з цього договору, який припинив дію з 2002 р.;

- Тимчасова угода між СРСР та США про деякі заходи в галузі обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1972 р. (Угода ОСО-1), якою було введено обмеження щодо пускових стратегічних ракет, як стаціонарних, так і таких, що базуються на підводних човнах;

- Договір між СРСР та США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1979 р. (Договір ОСО-2) став продовженням ОСО-1 і встановив обмеження загальною кількістю 2400 одиниць пускових установок міжконтинентальних балістичних ракет (МБР), балістичних ракет підводних човнів (БРПЧ), важких бомбардувальників та балістичних ракет класу «повітря-земля» (БРПЗ). Цей договір в силу не вступив, але фактично виконувався сторонами до 1986 р.;

- Договір між СРСР та США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1991 р. (Договір СНО-1) передбачає обмеження МБР, БРПЧ та БРПЗ загальною кількістю 15140 одиниць. Договір ратифіковано США та Україною, але чинності він не набув через відмову Росії визнати для себе його обов'язковість.

- Договір між Росією та США про подальше скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1993 р. (Договір СНО-2) передбачає

повну ліквідацію Росією шахтних пускових установок та важких МБР. Росією цей Договір не ратифіковано.

- Договір між Росією та США про заходи щодо подальшого скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь 2010 р. (Договір СНО-3), який вступив і дію в 2011 р. і розрахований на десять років.

- Договір між СРСР та США про ліквідацію їх ракет середньої і малої дальності 1987 р. (Договір по РСМД). Умови цього договору було повністю виконано і США, і СРСР, але ракети середньої і малої дальності залишилися на озброєнні союзників США по НАТО.

- Договір про звичайні збройні сили в Європі 1990 р. та додаткові Умови та Протоколи до нього. У 2007 р. Росія заявила про призупинення своєї участі в цьому Договорі і висловила пропозицію щодо розробки нової редакції договору.

II. У сфері боротьби з радіоактивним зараженням планети:

а) Міжнародна конвенція про запобігання забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів 1972 р. (з поправками 1994 р.);

б) Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р.;

в) Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію і про допомогу в разі ядерної аварії або радіоактивної аварійної ситуації 1986 р.;

г) Конвенція про ядерну безпеку 1994 р.;

д) Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи аварійної ситуації 1986 р.;

е) Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами 1997 р..

III. У сфері відповідальності за ядерну діяльність та захист трудящих:

а) Конвенція про захист трудящих від іонізуючої радіації 1960 р.;

б) Конвенція про відповідальність щодо третіх осіб в області ядерної енергії 1960 р. (з поправками 1964 р. та 1982 р.);

в) Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. (з поправками 1997 р.);

г) Конвенція про відповідальність операторів ядерних суден 1962 р. (не діє);

д) Конвенція про цивільну відповідальність у галузі морських перевезень ядерних матеріалів 1971 р.

Разом з тим необхідно відзначити, що після розпаду світової соціалістичної системи, реальним вираженням чого з погляду забезпечення ядерної безпеки стала ліквідація Організації Варшавського договору, а потім і після розпаду СРСР, значно змінилася структура ядерного стримування. Частина східноєвропейських держав і країни Балтії були прийняті в НАТО, спадкоємцем «ядерного щита» СРСР стала Росія. Низка військових конфліктів, що спалахнули в усьому світі з 1990 рр. по теперішній час, дозволяє деяким дослідникам говорити про зниження порогу застосування сили у відносинах між ядерними державами і про технічно і психологічно більш можливе пряме зіткнення ядерних держав, ніж це було двадцять чи тридцять років тому [431, с. 471].

У цьому зв'язку можна без перебільшення говорити про безсумнівну важливість Конференції учасників Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) з розгляду дії Договору, яка відбулась з 27 квітня по 22 травня 2015 р. в Центральних установах Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку.

Головою цієї Оглядової конференції була призначена посол Таус Ферухі (Алжир). Під час роботи конференції було розглянуто низку ключових питань, у тому числі надання Договору універсального характеру; ядерне роззброєння, включаючи конкретні практичні заходи; ядерне нерозповсюдження, включаючи заохочення і зміцнення гарантій, а також заходи з досягнення прогресу в мирному використанні ядерної енергії та забезпеченні ядерної безпеки; регіональне роззброєння і нерозповсюдження, реалізацію резолюції 1995 р. по Близькому Сходу; заходи, що стосуються питання про вихід з Договору; заходи щодо подальшого посилення оглядового процесу та шляхи заохочення взаємодії з громадянським

суспільством у зміцненні норм, встановлених ДНЯЗ, та у сприянні освіти в галузі роззброєння.

Одним з найважливіших міжнародно-правових документів у сфері боротьби з радіоактивним зараженням планети є Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р. У липні 2005 р. на Дипломатичній конференції МАГАТЕ була прийнята Поправка до конвенції. Її зміст спрямований на протидію ядерному тероризму, що виражається в значному посиленні системи заходів оперативного реагування в разі викрадення ядерного матеріалу, що включає інформаційну взаємодію і надання міжнародної допомоги. На жаль Поправка в даний час в силу не вступила.

Перша без'ядерна зона була створена в Латинській Америці і Карибському регіоні. У наступні роки були засновані ще чотири зони в південній частині Тихого океану, в Південно-Східній Азії, в Африці та Центральній Азії. Комісія ООН із роззброєння у своїй доповіді від 30 квітня 1999 р. рекомендувала прийняти ряд принципів та керівних положень щодо створення зони, вільної від ядерної зброї. У документі, зокрема, зазначається:

- Зони, вільні від ядерної зброї, мають створюватися на основі домовленостей, добровільно укладених між державами відповідного регіону;

- Ініціатива зі створення зони, вільної від ядерної зброї, повинна виходити виключно від держав відповідного регіону і втілюватися в життя всіма державами цього регіону;

- З державами, що володіють ядерною зброєю, варто консультиватися під час переговорів про укладення кожного договору і його відповідного протоколу про створення зони, вільної від ядерної зброї, з тим, щоб сприяти підписанню та ратифікації ними відповідного протоколу до договору, за допомогою чого вони беруть на себе (вимагають безумовного виконання) юридичні зобов'язання щодо статусу зони і зобов'язання не застосовувати і не загрожувати застосуванням ядерної зброї проти держав-учасниць цього договору;

- Договір про створення зони, вільної від ядерної зброї, повинен передбачати ефективну заборону щодо розробки, виробництва, контролю, володіння, випробування, розміщення та транспортування державами-учасниками договору ядерних вибухових пристроїв будь-якого типу з хоч би якої метою і повинен містити чітке положення про те, що держави-учасники договору не дозволяють ніякій іншій державі розміщувати хоч би які ядерні вибухові пристрої в межах зони;

- Зона, вільна від ядерної зброї, не повинна перешкоджати використанню ядерної науки і технології в мирних цілях і могла б також сприяти, якщо це передбачено в договорах про створення таких зон, двосторонньому, регіональному і міжнародному співробітництву в мирному використанні ядерної енергії в межах зони з метою сприяння соціально-економічному та науково-технічному розвитку держав-учасниць.

Як відзначають німецькі вчені, у сучасну епоху захист без'ядерних держав від дій ядерних держав і потенційних нових ядерних держав все більше актуалізується. Необхідно додати, що на наш погляд, більшою небезпекою є поширення зброї масового ураження, в тому числі ядерної зброї, в результаті потрапляння його в руки недержавних структур, у першу чергу – терористів.

Слід відзначити, що вже в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. виділено окремий розділ «Екологічна безпека», в якому на державу покладається обов'язок щодо забезпечення екологічної безпеки громадян, збереження генофонду народу, передбачається можливість заборони та припинення функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, якщо вони спроможні створити загрозу екологічній безпеці. Ці положення повною мірою поширюються на ядерну та радіаційну безпеку як складові екологічної безпеки [432, с. 60].

І все ж основою для формування законодавства в галузі використання ядерної енергії та радіаційного захисту України є Концепція державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні, затверджена

постановою Верховною Радою України від 25 січня 1994 р. У ній визначались основи державного регулювання безпеки використання ядерної енергії і принципи, на яких повинно базуватись ядерне законодавство, а саме:

- пріоритет захисту людини від впливу радіації;
- заборона виконувати певні види діяльності у сфері використання ядерної енергії без ліцензії;
- здійснення державного нагляду у сфері використання ядерної енергії.

Наступним кроком стало прийняття Верховною Радою України базового, з погляду вирішення проблем безпечного використання ядерної енергії і радіаційної безпеки, Закону України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. [433].

Позитивним у цьому Законі є те, що це була спроба виробити чіткий понятійний апарат у сфері використання ядерної енергії, який би сприяв забезпеченню ядерної та радіаційної безпеки.

У ньому вперше на законодавчому рівні встановлено пріоритет безпеки людини і навколишнього середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії; врегульовано діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання і таке інше.

Крім того, Законом було закріплено права громадян і їх об'єднань на отримання інформації у сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки, на участь у формуванні політики у цій сфері, на належні соціально-економічні умови проживання і праці в місцях розташування підприємств з видобування уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; права громадян на відшкодування шкоди, завданої негативним впливом іонізуючого випромінювання у процесі використання ядерної енергії.

Поява такого Закону сприяла подальшому розвитку ядерного законодавства України, зокрема, прийняттю Законів України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 р., «Про

видобування та переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 р., «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 р., «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 р., «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» від 13 грудня 2001 р., «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 р.

Частиною національного ядерного законодавства стала низка міжнародних актів, до яких приєдналася Україна. Це, передусім, Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу, участь в якій Україна оформила 5 травня 1993 р. Наступний міжнародний акт – це Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, до якого Україна приєдналася в грудні 1994 р. як неядерна держава. Згідно зі статтею 3 цього Договору, кожна з країн-учасниць, яка не володіє ядерною зброєю, зобов'язана укласти угоду з Міжнародним агентством з ядерної енергії (МАГАТЕ) про застосування гарантій про нерозповсюдження ядерних матеріалів. 21 вересня 1995 р. Україна підписала таку угоду, а 17 грудня 1997 р. Верховна Рада України її ратифікувала.

Це і Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р., яка встановлює абсолютну відповідальність оператора за ядерну шкоду. Вказана Конвенція вступила в силу для України 12 липня 1996 р. Ця Конвенція встановлює надзвичайно важливий правовий інститут.

Україна також керується нормами Конвенції про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації (26 вересня 1986 р.), Конвенції про оперативне сповіщення про ядерні аварії (30 грудня 1986 р.), Конвенції про ядерну безпеку (17 грудня 1997 р.), Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з радіоактивними відходами (20 квітня 2000 р.).

Значне місце в системі ядерного законодавства належить різноманітним нормам, правилам і стандартам у сфері використання ядерної

енергії, забезпечення ядерної і радіаційної безпеки. Норми і правила з ядерної та радіаційної безпеки ґрунтуються на конкретних положеннях законодавства, тому детальніше регулюють відносини у сфері використання ядерної енергії, встановлюють критерії і вимоги до безпеки об'єктів ядерної енергії та джерел іонізуючого випромінювання; визначають умови та встановлюють технічні вимоги, що регулюють функції, процеси, дії, операції. Процедури під час діяльності у галузі використання ядерної енергії встановлюють як результат діяльності – властивості, характеристики, величини, параметри об'єктів ядерної енергії та джерел іонізуючого випромінювання [432, с. 84].

Необхідно зазначити, що подальше вдосконалення законодавства в сфері використання ядерної енергії вимагає не тільки прийняття нових і змін чинних нормативних актів, а й їх систематизації.

Сьогодні шлях розвитку системи ядерного законодавства пов'язаний з розвитком та вдосконаленням системи нормативних актів, що розробляються і приймаються з метою створення системи кодифікованих законодавчих і підзаконних актів, які б охоплювали всі сфери використання ядерної енергії і забезпечення радіаційної безпеки.

Таким чином, Україні за відносно короткий період вдалося створити власне ядерне законодавство, яке є складним і комплексним. Ядерне законодавство України значною мірою відповідає вимогам Європейського законодавства внаслідок реалізації численних міжнародних угод, учасником яких є Україна. Головне призначення ядерного законодавства полягає в тому, щоб правовими засобами сприяти найбільш безпечному використанню ядерної енергії, забезпеченню ядерної та радіаційної безпеки, захисту людини від впливу іонізуючих випромінювань, охороні навколишнього середовища від радіаційного забруднення. У зв'язку з розширенням відносин у використанні ядерної енергії, перед Україною стоять завдання створення саме кодифікованих актів у сфері використання ядерної енергії та забезпечення ядерної і радіаційної безпеки.

Аналіз міжнародно-правової системи регулювання обігу ядерних матеріалів дозволяє зробити висновок про достатні гарантії забезпечення безпеки людства. Однак необхідно відзначити нові серйозні виклики, що створюють реальні загрози виконанню міжнародно-правових зобов'язань державами.

У цьому зв'язку залишається тільки вітати прагнення більшості держав світу до вдумливої, цілеспрямованої роботи зі зниження існуючих ризиків, активізації діяльності різноманітних міжнародних організацій. Значна роль у цій діяльності відводиться членам «ядерного клубу». Забезпечення ядерної безпеки також вимагає ефективної роботи різних контрольних механізмів як договірних, так і політичного характеру.

7 червня 2017 р. був схвалений Договір про заборону ядерної зброї, який забороняє розробку, випробування, зберігання, отримання, транспортування і використання ядерної зброї. Ця угода була відкрита для підписання 20 вересня того ж року і має вступити в законну силу після того, як її ратифікують 50 країн, проте всі ядерні держави проігнорували цей документ і навряд чи будуть дотримуватись його положень.