

**ЯДЕРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ЙОГО РОЛЬ
У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
ПОСТРАЖДАЛИХ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

Анотація

Аварія на Чорнобильській АЕС не лише докорінно вплинула на подальший розвиток ядерної енергетики і змінила ставлення суспільства до неї, а й поставила перед ним нові питання, які потребують відповіді, а саме щодо подальшого розвитку високих технологій та ціни прогресу, а також уникнення аварійних ситуацій. Розвиток ядерної енергетики супроводжується активним врегулюванням суспільних відносин у цій сфері.

Аннотация

Авария на Чернобыльской АЭС не только коренным образом повлияла на дальнейшее развитие ядерной энергетики и изменила отношение общества к ней, а и поставила перед ним новые вопросы, которые нуждаются в ответе, а именно относительно дальнейшего развития высоких технологий и цены прогресса, а также избежание аварийных ситуаций. Развитие ядерной энергетики сопровождается активным урегулированием общественное отношение в этой сфере.

Annotation

Failure on the Chernobyl atomic power station not only has radically affected the further development of nuclear power and has changed the attitude of a society to it, and has put before it new questions which require the answer, namely concerning the further development of high technologies and the price of progress, and also avoidance of emergencies. Development of nuclear power is accompanied by active settlement the public attitude in this sphere.

В ніч з 25 на 26 квітня 1986 р. на Чорнобильській АЕС, розташованій поблизу села Копачі в 160 км на північний схід від Києва і в 15 км на північний захід від Чорнобиля (Київська обл.) сталася найбільша в світовій історії катастрофа, що спричинила тяжкі наслідки для людей і навколишнього природного середовища. Більше двох десятиліть відокремлює нас від тієї страшної ночі, але і сьогодні важко оцінити масштаби катастрофи. Число потерпілих тільки в нашій країні перевищує 3 млн. чоловік. Страшно було дивитися на покинуті обійстя, де ще донедавна вирувало життя. Тихо... Моторошно... Навіть пташи-

ного співу не було чути.

Катастрофа сталася на четвертому блоці ЧАЕС о 1 год. 23 хв. 40 с. (за московським часом) при проведенні проектних випробувань однієї із систем забезпечення безпеки, що входила до складу енергоблоку реактора типу РБМК-1000. Суть випробувань - використання механічної енергії турбогенераторів, що зупиняються (т.з. вибігу), для виробництва електроенергії в умовах накладання двох типів аварійних ситуацій: а) повної втрати електропостачання АЕС; б) максимальної проектної аварії, при якій відбувається розрив трубопроводу більшого діаметра циркуляційного контура реактора.

Випробування проводилися в режимі зниженої потужності, з підвищеним витрачанням теплоносія через реактор, незначним недогрівом теплоносія до температури кипіння на вході в активну зону і мінімальним вмістом пару. Випробування виявили серйозні прорахунки в конструкції реактора: 1) наявність високого позитивного парового коефіцієнту реактивності; 2) поява позитивного швидкого потужного ефекту реактивності при будь-яких режимах експлуатації; 3) незадовільна конструкція стержнів системи управління і захисту реактора. Крім того, були допущені прорахунки в організації випробувань, обумовлені як проблемами і недоліками нормативно-технічної документації (ОПБ-82 і технологічного регламенту), так і недостатньою кваліфікацією персоналу ЧАЕС.

В результаті вищезазначених причин реактор на момент повного виведення в режим випробування о 1 год. 22 хв. 30 с. з 26 квітня перебував в нестійкому, важкому (некерованому) для управління стані. Включення аварійного захисту АЗ-5 о 1 год. 23 хв. 40 с. (замість запланованого часу) призвело до зворотного ефекту підвищення тиску і підйому рівня в барабанах-сепараторах, підвищення тиску і розриву технологічних каналів в реакторному просторі. О 1 год. 23 хв. 49 с. сталися два потужних вибухи з розрушенням частини реакторного блоку і машинного залу, які потягли за собою виникнення пожежі і викид в атмосферу радіоактивних речовин.

За офіційними оцінками, сумарна активність викиду склала 50 Мкі (без інертних газів)-близько 4 відсотків загальної активності палива в реакторі. Це в тисячу разів більше, ніж при аварії, яка сталася в 1979 р. на АЕС в Три-Майл-Айленд (США). Склад викиду в цілому відповідав ізотопній структурі палива в реакторі, в якому переважали короткоживучі радіонукліди, в першу чергу йод-131. Із довгоживучих радіонуклідів в складі викиду переважав цезій-137. Стронцію-90 було значно менше (на відміну від Киштимської аварії 1957 р. на ВО «Маяк»), Ще менше було плутонію-239, який представляє найбільшу небезпеку в довготривалому плані і входить до складу гарячих часток (компоненти зруйнованих твелів), що відрізняються надзвичайно високою питомою активністю В викиді були наявні і речовини, які не входили до складу палива, зокрема із елементів конструкції реактора та матеріалів, скинутих на реактор при гасінні пожежі (пісок і глина - 1760 т, свинець - 1400 т, доломіт - 800 т, суміші

бору - 40 т).

Значна висота радіоактивного викиду (до 2 км) і мінливість метеорологічної обстановки в період з 26 квітня - 10 травня 1986 р. (перш за все зміни напрямку вітру на 360°) визначили особливості послідуєчого випадання (осідання) радіоактивних матеріалів на ґрунт і воду, а також характер забруднення території (перш за все її величезну площу). Радіоактивні опади були зареєстровані на відстані більше 2 тис. км від місця катастрофи, торкнулися тією чи іншою мірою території певною мірою 20 держав. Тільки на території України, Росії і Білорусії, які постраждали більш за все, забрудненню цезієм-137 з щільністю випадання більше 1 Кі/км² в сукупності була піддана територія 131 тис км² з населенням близько 4 млн. чоловік, в т.ч. близько 1 млн дітей.

Друга особливість викиду - нерівномірність забруднення території радіонуклідами. Найбільше забруднення стронцієм-90 та плутонієм-239 виявлено в радіусі 30 км від місця катастрофи. Однак, і в 30-кілометровій зоні, і за її межами щільність радіоактивного забруднення варіювалася, відрізняючись в багатьох випадках в 10 і більше разів.

В річці Прип'ять і на окремих ділянках течії Дніпра було виявлено забруднення свинцем, який використовувався для аварійного гасіння четвертого блоку ЧАЕС з гелікоптерів.

Особливо тяжкі наслідки Чорнобильської катастрофи - значне погіршення стану здоров'я великої кількості людей і численні жертви. В момент аварії на блоці перебувало 444 особи, в т.ч. 176 працівників ЧАЕС і 268 будівельників. Крім того, в зоні високого випромінювання, яке досягало поблизу реактора 500 Р/г, знаходилися пожежники, що прибули за аварійним викликом (21 чол.). Станом на кінець літа 1986 р. загинуло 31 чоловік, в т.ч. шестеро пожежників. Більше 200 чол. були госпіталізовані з діагнозом променева хвороба.

Офіційні дані про загальну кількість померлих в результаті Чорнобильської катастрофи відсутні. За деякими оцінками ця цифра тільки за період 1986-1995 р.р. становила від трьох до десяти тисяч чоловік. В Розподілений реєстр постраждалих від катастрофи на ЧАЕС в державах СНД включено близько 600 тис. чоловік, які приймали участь в ліквідації аварії, головним чином військово-вослужбовці (близько 350 тис. чоловік).

За оцінкою експертів Наукового комітету ООН з впливу атомної радіації, повна колективна еквівалентна доза для населення всіх держав світу, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, становить 600 тис. чол. З них 240 тис. чол.- 3в (40%) припадає на країни СНД.

Основна небезпека здоров'ю для людей обумовлена впливом домінуючих радіаційних факторів - йоду-131, цезію-137 і стресу (психогенний фактор). У 1,5 млн. чоловік, які проживали в зонах найбільшого забруднення йодом-131, дози опромінення щитовидної залози склали: 87% - до 30 сГр, 11 % - від 30 до 100 сГр і 2% - більше 100 сГр (при дозовій межі 17,3 сГр, яка була встановлена

на період з квітня 1986 р. до 1 січня 1999 р.). Найбільше постраждали ліквідатори із числа військовослужбовців і спеціалістів.

Стресові фактори, пов'язані з аварійною ситуацією і евакуацією, призвели до зростання серцево-судинних захворювань, перш за все ішемічної хвороби серця.

Пряма матеріальна шкода від катастрофи оцінювалася спеціалістами в 18 млрд. крб., не пряма - до 250 млрд. крб. (в цінах 1987 р.).

Для попередження розвитку аварії на ЧАЕС були вжиті екстрені заходи (гасіння вогню, заглушення зруйнованого реактора, спорудження над ним захисного «саркофагу» і дії по захисту населення, зокрема евакуація місцевого населення).

Так, в гасінні пожежі брали участь 240 пожежників. Завдяки їхнім зусиллям вдалося не допустити поширення вогню на третій блок ЧАЕС. Оперативно була проведена консервація зруйнованого головного корпусу четвертого блоку, над яким було споруджено «саркофаг» (об'єкт «Укриття»),

На відміну від екстрених заходів, дії по захисту населення були вжиті з запізненням і недостатньо повно. Незадовільним було інформування про те, що сталося як жителів прилеглих регіонів, так і держави в цілому. Громадяни СРСР вперше почули про аварію наступного дня із повідомлень зарубіжного радіо, а із власних засобів інформації - майже через тиждень. Про масштаби катастрофи вони одержали уявлення лише через три роки після того, що негативно відбилось на гостроті і глибині сприйняття суспільством того, що трапилося, а також ефективності заходів по переселенню і соціальному захисту постраждалих. Так, з 1988 р. в 30-кілометрову зону повернулись, за деякими оцінками, 800 жителів (т.з. самосели).

Евакуація населення почалася з затримкою більш ніж на 12 год. - тільки з 14 год 28 квітня 1987 р., коли із міста Прип'ять було вивезено 45 тис. чоловік. В цілому до кінця 1986 р. із 188 населених пунктів (включаючи м. Прип'ять) було переселено 116 тис. чоловік; 1987-1990 рр. - більш ніж 135 тис. чоловік, в 1991-1992 рр. - близько 100 тис. чоловік.

Забезпечення населення йодними препаратами було проведено частково, в більшості місць вони не роздавались зовсім (при тому що період напіврозпаду йоду-131 - 8 діб).

В 1986-1989 рр. були проведені роботи по дезактивації 944 населених пунктів (в 50% з них по три-чотири рази) і 17,8 тис. км² території. Було вивезено 1,7 млн. м³ забрудненого і ввезено 2,8 млн.м³ чистого ґрунту. Затрати на ці цілі¹ склали 1 млрд. крб. (в цінах 1987 р.). Однак ефективність дезактивації виявилась недостатньою.

Один із найважливіших наслідків катастрофи на ЧАЕС - зростання активності «зеленого» і антиядерного руху в СРСР (пізніше в країнах СНД) і світі, помітне зниження темпів або припинення будівництва нових і консервація де-

яких діючих АЕС в 1987-1989 рр. В послідуючі роки спостерігається пом'якшення ситуації, зокрема поновилося планування нових і продовження будівництва АЕС в різних державах, включаючи Україну (зокрема, добудова блоків на Рівненській та Хмельницькій АЕС).

Незважаючи на те, що великомасштабні заходи міністерств і відомств розпочалися відразу після 26 квітня 1986 р. Державна союзно-республіканська програма по ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС на 1990-1995 р.р. була прийнята лише в квітні 1990 р. Загальна сума витрат, передбачена союзним держбюджетом на її виконання, була визначена в розмірі 11 млрд. крб. (в цінах 1990 р.). В 1991 р. були прийняті Закон СРСР «Про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Закони Української РСР «Про статус соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», які в подальшому змінювались та доповнювались.

З розпадом СРСР і різким погіршенням економічної ситуації виконання всіх програм суттєво уповільнилося.

Минув 21 рік після найбільшого у світі техногенної катастрофи, майже сім років після дострокового зупинення ЧАЕС, але далеко не все зроблено, що намічалось. Зокрема, досі не введено в експлуатацію жоден з об'єктів, що будують за міжнародними проектами, завершити які планували ще у 2001-2004 роках. У середньому затримки за всіма проектами - 5-7 років, а початкова вартість їх зросла у 1,5-2 рази. Через неготовність нового сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП - 2) за шість років на ЧАЕС не приступили до реальних робіт із зняття її енергоблоків з експлуатації. Лише на початку квітня 2007 року розпочалися широкомасштабні демонтажні роботи в машинному залі № 1, зволікають із будівництвом нової захисної оболонки - «Укриття 2».

Не повною мірою виконується Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Є велика заборгованість держави з виплат цій категорії громадян компенсацій за харчові продукти та шкоду, заподіяну здоров'ю, з допомоги на оздоровлення, із доплати за роботу на радіоактивно забруднених територіях тощо.

Тому, хочемо ми того чи ні, а дослухатися до дзвонів Чорнобиля, які й сьогодні б'ють усе ще так само голосно, як і раніше, ніби сповіщаючи про той за давним біль, котрому пішов ось уже третій десяток років, таки мусимо. Бо то - голос тих, хто й сьогодні перебуває під його невидимим крилом.

На рубежі XX - XXI століть під впливом досягнень науково-технічного прогресу відбулися якісні зміни у галузі взаємодії природи і суспільства, внаслідок чого виникла одна з найбільш гострих проблем людства - охорона середовища його перебування (довкілля). Розширюються межі і виникають нові об'єкти правового регулювання. Одним з таких об'єктів стала ядерна енергія. За ос-

танні двадцять-тридцять років стало ясно, якою серйозною загрозою для населення Землі і її природного середовища може стати навіть мирне, невійськове використання цієї енергії у разі безвідповідального ставлення до неї.

Відомо, що навіть при мирному використанні ядерна енергія являє собою грізну силу і може проявити шкідливий вплив на людину, її життя і здоров'я та стан довкілля. Зазначимо, що найбільш розповсюдженим промисловим використанням ядерної енергії є використання її в енергетиці. Особливості ядерної енергетики визначають особливості правового регулювання охорони навколишнього природного середовища зазначеної сфери. При цьому, на нашу думку, необхідно наголосити на тому, що сфера використання ядерної енергії, як об'єкт правового регулювання, має певні специфічні особливості, зокрема такі як:

1) наявність потенційної небезпеки, що пов'язана з:

- можливим радіоактивним забрудненням довкілля у випадку ядерної або радіаційної аварії;

- можливим використанням ядерних матеріалів у військових цілях;
- можливим використанням у терористичних чи інших протиправних цілях;
- наявністю великої кількості радіоактивних відходів тощо;

2) широке використання передових технологій;

3) своєрідна „закритість” (тобто це сфера з обмеженим доступом);

4) жорстке адміністративне управління у минулому;

5) особливістю відповідальності за заподіяну шкоду (відповідальність перед третьою особою є абсолютною (суворою), обмеженою в часі та обсязі, покладається (каналізується) не на заподіювана, а на спеціального суб'єкта, визначеного державою - «оператора ядерної установки»).

Аварія на Чорнобильській АЕС не лише докорінно вплинула на подальший розвиток ядерної енергетики і змінила ставлення суспільства до неї, а й поставила перед ним нові питання, які потребують відповіді, а саме щодо подальшого розвитку високих технологій та ціни прогресу, а також уникнення аварійних ситуацій. Хотілося б зробити наголос на уроці засвоєному - «катастрофи надають інформацію», тому їх необхідно досліджувати і робити належні висновки.

Суспільство усвідомило наявність конфлікту між технологічним прогресом, який забезпечує розвиток економіки, а це, в першу чергу, подолання бідності, підвищення якості життя та безпекою і захистом довкілля. Технологічний прогрес має супроводжуватися пошуком новітніх технологій та засобів захисту від його можливого негативного впливу. Головною проблемою є те, що чим далі людство просувається вглиб пізнання матерії та законів природи, кількість питань, на які воно шукає відповіді, не зменшується. У Б. Шоу є афоризм: наука завжди неправа. Вона ніколи не вирішує питання, не поставивши при цьому десятка нових. На жаль, жодна з новітніх технологій у сфері енергетики не в змозі забезпечити людство абсолютно безпечною за оптимальною ціною, енер-

тією.

Багато говорилося у минулі роки про причини зазначеної аварії, особливо її технічні аспекти. На даній конференції ми виходимо за межі технології і сподіваємося, що підтвердимо необхідність формування і забезпечення культури безпеки, яка є найважливішою умовою використання ядерної енергії. За одним із визначень, культура безпеки - це комплекс характеристик та особливостей діяльності організацій і поведінки окремих осіб, в якому закладено, що проблемами захисту і безпеки мають найвищий пріоритет.

Важливість моральних та організаційно-правових аспектів недопущення аварій підтверджує і Національна доповідь «Десять років після аварії на ЧАЕС», яка відносить до передумов виникнення аварії: по-перше, відсутність законодавчого регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії; по-друге, надання основним принципам ядерної безпеки рекомендаційного характеру; по-третє, відсутність незалежного органу регулювання (незалежного від компаній, для яких основна справа бізнес щодо продажу електроенергії з використанням ядерної енергії); по-четверте, існування практики, за якої відповідальність покладалась на експлуатуючу організацію, а прийняття рішень, розподіл ресурсів та інші важливі повноваження передавались іншим органам. У той же час, право як система норм поведінки і Закон як нормативний акт є найголовнішими засобами врегулювання суспільних відносин як під час аварії та ліквідації її наслідків, так і недопущенні нових. Більше того, право має стати основним засобом запобігання таких катастроф, яка трапилась у Чорнобилі.

Відносини, що склались під час Чорнобильської аварії визначаються як надзвичайні, катастрофічні.

Розглядаючи право як засіб соціального регулювання, можна зазначити, що під час катастроф:

а) потреба у їх правовому регулюванні зростає, стає більш гострою, навіть, якщо зростає необхідність у моральних регуляторах; більш значущою стає роль неформального (частіше всього професійного авторитету і пов'язаних з ним формальних і неформальних домовленостей);

б) змінюється зміст регулятивного потенціалу права, стає іншою - адекватною змісту надзвичайності, фактична значимість і актуальність окремих правових приписів, тобто небезпека визначає наскільки реалізуються, виконуються і застосовуються окремі компоненти права - правові приписи;

в) змінюється зміст процесу реалізації права, який стає (за тенденцією і у багатьох реальних випадках) більш авторитарним, жорстким і у деяких випадках примусово набуває форми надзвичайного або спеціального порядку чи спирається на більш яскраво визначений (масштабний) примус.

Чи була Україна, молода держава, готовою до врегулювання таких правових відносин? Сьогодні можна сказати, що ні. До аварії на Чорнобильській АЕС практично не існувало законодавства, яке б регламентувало порядок вжиття

необхідних заходів для захисту населення та довкілля, відшкодування ядерної шкоди. Окремі нормативно-правові акти почали прийматися лише після аварії. Це в першу чергу були постанови ЦК КПРС та РМ СРСР, а далі численні акти РМ УРСР та Укрпрофради, які стосувалися всіх аспектів подолання наслідків аварії, починаючи з забезпечення житлом евакуйованих і закінчуючи оплатою праці ліквідаторів. Відповідні закони були прийняті тільки через п'ять років після аварії. На той час єдина можливість відшкодування збитків була передбачена в Цивільному кодексі Української РСР. Так, стаття 440 ЦК передбачала, що шкода, заподіяна особі або майну громадянина, а також шкода, заподіяна організації, підлягає відшкодуванню особою, яка заподіяла шкоду, у повному обсязі, за винятком випадків, передбачених законодавством СРСР.

Оскільки законодавства, яке б звільняло від відповідальності за ядерну шкоду на той час не було, то ця норма надавала громадянам, потерпілим від аварії на Чорнобильській АЕС, право на відшкодування шкоди у повному обсязі.

Отже, теоретично потерпілі мали правові підстави для відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок аварії на ЧАЕС в судовому порядку, однак на практиці таке право залишилося нереалізованим. По-перше, в Радянському Союзі не було прийнято звертатися до суду за захистом своїх прав третім особам у випадку завдання шкоди внаслідок інцидентів на промислових підприємствах. По-друге, на той час не існувало самого поняття «ядерної шкоди» та й практично вся інформація щодо впливу радіаційного випромінювання була малодоступною широким верствам населення. Ці та ряд інших причин зумовили те, що Україна не пішла передбаченим законодавством шляхом відшкодування заподіяної шкоди в повному обсязі в судовому порядку. Натомість, держава добровільно взяла на себе всі витрати, пов'язані з ліквідацією аварії, вжиттям заходів щодо захисту населення, виплатами компенсацій потерпілим, тощо. Джерелом фінансування всіх цих витрат, пов'язаних як з відшкодуванням шкоди, так і з ліквідацією наслідків аварії, був Державний бюджет СРСР, а потім і України. Невідповідність закладених у «чорнобильське» законодавство заходів щодо подолання наслідків аварії та фінансової спроможності держави була очевидною, оскільки тільки з 2000 року фактичне фінансування стало близьким до планового. І все це було джерелом постійної соціальної напруженості.

Підсумовуючи викладене, слід визнати, що чорнобильське законодавство, яке будувалось на принципі виключної відповідальності держави за шкоду, завдану внаслідок аварії на ЧАЕС, попри свою високу гуманістичну спрямованість, не стало ефективним засобом подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

З 1994 року Україна почала формувати своє ядерне законодавство, яке вже тоді базувалось на принципах міжнародного ядерного права. Україна є Стороною практично всіх конвенцій у сфері використання ядерної енергії. І це

дозволяє нам бути впевненими в тому, що, з точки зору наявності нормативно-правових актів Україна відповідає світовим стандартам.

На сьогодні ядерне законодавство України є достатньо комплексною і стрункою системою. Ця система регулює і раннє оповіщення про ядерні аварії та надання допомоги державами-учасниками відповідних конвенцій. Це також фізичний захист ядерних реакторів і ядерних матеріалів. Досить чітко регулюється нерозповсюдження ядерних технологій та матеріалів подвійного призначення, існують відповідні гарантії МАГАТЕ. Конвенція про ядерну безпеку є основоположною при розбудові системи ліцензування.

Розвиток ядерної енергетики супроводжувався активним врегулюванням суспільних відносин у цій сфері. Була використана теорія розподілу ризику від використання ядерної енергетики на всіх, хто використовує блага від неї. Саме тоді народилася Концепція цивільної відповідальності за ядерну шкоду. Відповідальність обмежена певним обсягом і в часі, є безвинною, до того ж відповідальність несе одна особа - експлуатуюча організація, призначена державою. Незважаючи на те, що українське ядерне законодавство є достатньо розвиненим, його недоліком продовжує залишатись відсутність чітких механізмів реалізації і над цим необхідно працювати. Саме тут може допомогти діалог між професіоналами і громадськістю щодо майбутнього розвитку енергетики.

Повертаючись до культури безпеки зазначимо, що вона передбачає не лише технічну грамотність і професіоналізм людей у ядерній енергетиці, але і їх бажання дотримуватись встановлених норм, правил і процедур, творчо і ініціативно підходити до проблем безпеки і надзвичайних ситуацій, включаючи вміння передбачати виникнення тих або інших проблем. Вдосконалення культури безпеки - це комплекс управлінських, правових організаційних заходів, але в першу чергу це питання моралі і свідомості. Кожен професіонал має ставити безпеку найвищим пріоритетом. Ми маємо на увазі не тільки тих, хто безпосередньо керує ядерними реакторами, але й тих, хто здійснює управління і регулювання ядерною галуззю, хто займається підприємницькою діяльністю у сфері використання ядерної енергії (виробництвом обладнання, проектуванням, будівництвом і т. ін.).