

Перспективи вдосконалення регуляторної політики у сфері радіаційної безпеки в Україні

Обговорюється стан регуляторної політики в Україні у сфері радіаційної безпеки. Пропонується спростити систему видачі дозволів на проведення діяльності у сфері використання ядерної енергії шляхом видачі єдиного документа — ліцензії — Державним комітетом ядерного регулювання. На санепідслужбу МОЗ України слід покласти обов'язок видачі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи на об'єкти, де провадиться діяльність з використанням джерел іонізуючого випромінювання.

Ключові слова: радіаційна безпека, регуляторна політика, ліцензія, Державний комітет ядерного регулювання, державна санітарно-епідеміологічна експертиза.

М. І. Костенецький

Перспективы совершенствования регуляторной политики в сфере радиационной безопасности в Украине

Обсуждается состояние регуляторной политики в Украине в сфере радиационной безопасности. Предлагается упростить систему выдачи разрешений на проведение деятельности в сфере использования ядерной энергии путем выдачи единого документа — лицензии — Государственным комитетом ядерного регулирования. На санэпидслужбу МОЗ Украины следует возложить обязанности выдачи заключения государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы на объекты, где осуществляется деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Ключевые слова: радиационная безопасность, регуляторная политика, лицензия, Государственный комитет ядерного регулирования, государственная санитарно-эпидемиологическая экспертиза.

© М. І. Костенецький, 2011

Згідно із Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [1, ст. 23], Указом Президента України «Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки» [2] створено Державний комітет ядерного регулювання України (Держатомрегулювання) як центральний орган виконавчої влади, на який покладено такі функції:

встановлення критеріїв і вимог, що визначають умови використання ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання (нормотворча діяльність);

надання дозволів на здійснення діяльності, пов'язаної з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання (дозвільна діяльність);

здійснення нагляду за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, охоплюючи примусові заходи (наглядова діяльність).

Отже, на законодавчому рівні визначено єдиний орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки в сфері використання ядерної енергії, що відповідає міжнародним вимогам, викладеним у нормах МАГАТЕ з безпеки № SE-1 «Основні принципи безпеки» [3].

У розвитку цих положень Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [4] визначено порядок видачі дозвільних документів (ліцензій) на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії. Відповідно до цього Закону ліцензія (лат. Licentia — дозвіл, право) на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії — це документ дозвільного характеру, виданий уповноваженим органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, який засвідчує право ліцензіата на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії за умови забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання.

У Законі визначено терміни та порядок видачі ліцензій. Орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки здійснює нагляд за дотриманням умов ліцензії шляхом проведення інспекційних перевірок ліцензіата.

В той же час держава має ще один центральний орган виконавчої влади — Міністерство охорони здоров'я України в особі Державної санітарно-епідеміологічної служби, яка бере участь у здійсненні регуляторної політики в сфері радіаційної безпеки. Законодавчо це закріплено в ст. 23 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя» [5], де на санепідслужбу покладається видача дозволів на роботи з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючого випромінювання. Крім того, у Законі говориться про те, що посадові особи, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд, повинні брати участь у розслідуванні випадків порушення норм радіаційної безпеки, санітарних правил роботи з радіоактивними речовинами, іншими джерелами іонізуючого випромінювання, а також у розслідуванні радіаційних аварій. Більш докладної інформації про регуляторні функції в сфері радіаційної безпеки для санепідслужби на законодавчому рівні нема.

Аналогічні системи регулюючого контролю є в Російській Федерації (з деякими особливостями) та Білорусі. В деяких країнах колишнього СРСР, наприклад у Молдові, Естонії та Латвії, як і в усій Європі, існує тільки один центральний орган виконавчої влади, що поєднує всі функції регулюючих органів у сфері радіаційної безпеки.

Розглядаючи систему державного регулюючого контролю в Україні в історичному плані, згадаємо, що в колишньому СРСР з 1960 р. існував єдиний орган державного регулювання в сфері ядерної та радіаційної безпеки — санепідслужба Міністерства охорони здоров'я, яка надавала дозвільний документ на право проведення робіт з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючих випромінювань — санітарний паспорт. Вона ж здійснювала і нагляд за додержанням законодавства в сфері радіаційної безпеки, а також нормуванням радіаційного чинника.

Після набуття незалежності в Україні, яка прямує до європейської спільноти, для здійснення регуляторних функцій у сфері радіаційної безпеки було створено центральний орган виконавчої влади спочатку в структурі Міністерства охорони навколишнього природного середовища, а потім самостійний. У зв'язку з цим виникла необхідність поділити регулюючі функції між новою структурою — Держатомрегулюванням — та санепідслужбою Міністерства охорони здоров'я України. Проте всі намагання в цьому напрямку закінчилися нічим, і навіть спільний наказ Державного комітету ядерного регулювання та МОЗ України № 28/82 від 12.02.2009 [6] не вніс ясності в це нелегке питання. Таким чином, проблема залишається і потребує свого вирішення.

Слід зазначити, що останнім часом уряд України вимагає спрощення дозвільних процедур. При цьому в сфері регулювання радіаційної безпеки два регулюючі органи вимагають різні документи для отримання дозвільних документів, а їх не один десяток. Тому підприємства й організації відмовляються від технологій, пов'язаних з використанням ядерної енергії, що часто знижує якість та ефективність виконуваних робіт. У Запорізькій області, наприклад, за останні 15 років кількість об'єктів, що здійснюють роботи з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючого випромінювання, з цієї причини знизилася вдвічі. Така ситуація характерна для України в цілому.

На нашу думку, система державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки в Україні повинна бути стрункою й зрозумілою для суб'єктів підприємницької діяльності. Вона має виключати дублювання документів і спрямовуватися на скорочення їх кількості. Згідно з рекомендаціями МАГАТЕ та взявши до уваги, що МОЗ України не є незалежним державним регулюючим органом, оскільки видає дозволи організаціям, які працюють у сфері охорони здоров'я (наприклад, радіологічні та рентгенологічні відділення лікарень), слід відмовитися від видавання двох дозвільних документів і покласти цю функцію на один регулюючий орган — Державний комітет

ядерного регулювання. До речі, медичні рентгенологічні відділення лікувально-профілактичних закладів отримують ще й технічний паспорт, який насправді є ще одним дозвільним документом відомчого характеру.

За великим рахунком, і Держатомрегулювання не є зовсім незалежним органом. Тому вже підготовлено проект Закону України «Про Національну комісію ядерного регулювання України», який у 2008 р. подано до Верховної Ради України для обговорення. В разі прийняття такого Закону цей орган регулювання — Національна комісія ядерного регулювання — дійсно буде незалежним колегіальним органом, який забезпечить виконання своїх функцій відповідно до міжнародних зобов'язань України.

Щодо санепідслужби МОЗ України, то, на наш погляд, замість покладеної на неї Законом про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя (ст. 10) функції видачі санітарного паспорта вона повинна здійснювати санітарно-епідеміологічну експертизу об'єктів, що проводять діяльність з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючого випромінювання, як це зроблено в Російській Федерації [7]. Звісно, ліцензія Держатомрегулювання не буде надаватися без наявності позитивного висновку санепідекспертизи.

Така система дозволить спростити дозвільну процедуру, зменшити кількість документів та скоротити терміни оформлення ліцензії. Крім того, вона буде дійсно незалежною і відповідатиме принципам безпеки, що викладені в «Основоположних принципах безпеки» МАГАТЕ.

Список літератури

1. Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (зі змінами) від 08.02.1995. № 39/95-ВР.
2. Указ Президента України «Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки» від 05.12.2000 № 1303/2000.
3. Основополагающие принципы безопасности. Основы безопасности: № SF-1. — Вена: МАГАТЭ, 2007.
4. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» (зі змінами) від 11.08.2000 № 1370-XIV.
5. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя» (зі змінами) від 24.02.1994 № 4 004-XII.
6. Наказ Державного комітету ядерного регулювання України «Про затвердження Положення про взаємодію між Держатомрегулювання та Міністерством охорони здоров'я з питань регулювання радіаційної безпеки» від 12.02.2009 № 28/82.
7. Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСП ОРБ-99): СП 2.6.1.799-99. — М.:Минздрав России, 2000.

Надійшла до редакції 10.12.2010.

Від редакції

Взаємодія органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки обумовлює ефективність реалізації ними регуляторних та наглядових функцій. У звітах Місії МАГАТЕ «Комплексний огляд регулюючої діяльності» (IRRS), що працювала в Україні, надано, зокрема, рекомендації та пропозиції з цього приводу.

З огляду на важливість забезпечення використання джерел іонізуючого випромінювання в різних галузях виробництва, медицини, науки, автором статті піднято безумовно актуальні питання щодо розподілу повноважень і регуляторних функцій між

Держатомрегулюванням та Міністерством охорони здоров'я України, а також запропоновано рішення з удосконалення та спрощення дозвільних процедур. Але не всі положення статті можна вважати незаперечними. Існують різні точки зору на організацію системи державного регулювання радіаційної безпеки, а тому запрошуємо всі зацікавлені сторони взяти участь в обговоренні цієї проблеми та викласти власне бачення необхідних змін у розподілі регулюючих функцій. Такий обмін думками є дуже важливим у світлі оголошеної в Україні адміністративної реформи.