

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

А. Л. ДЕРКАЧ

КОНТРОЛЬ У ГАЛУЗІ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Монографія

КИЇВ
Видавництво „Юридична думка”
2010

УДК 349.7
ББК Х918.12
Д 36

*Рекомендовано до друку
Вченою Радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
протокол № 6 від 23 червня 2009 р.*

Рецензенти:

Балюк Г.І. – доктор юридичних наук, професор
Єрофеев М.І. – кандидат юридичних наук

Деркач А. Л.

Д 36 Контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки (правові та організаційні аспекти): Монографія. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 168 с.

ISBN 978-966-8602-81-8

У зв'язку з існуванням в Україні, яка належить до кола найбільших у світі виробників ядерної енергії, значної кількості ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, посилюється ризик виникнення небезпечних для довкілля і людини ядерних інцидентів й виникає потреба у створенні адекватних цьому ризику механізмів контролю за прийняттям рішень у ядерній галузі. Під цим кутом зору у пропонованій монографії аналізуються актуальні питання розвитку ядерної енергетики в Україні, що відбувся під впливом аварії на ЧАЕС, надаються пропозиції, спрямовані на подальше удосконалення правового регулювання контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Розрахована на спеціалістів, управлінців, законотворців, усіх, хто причетний до вироблення і прийняття рішень у галузі ядерної та радіаційної безпеки, широкий читачий загал.

УДК 349.7
ББК Х918.12

ISBN 978-966-8602-81-8

© Деркач А.Л., 2010
© Видавництво
«Юридична думка», 2010

З М І С Т

Вступ	4
<i>Розділ 1. Правова характеристика контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки</i>	6
1.1. Поняття і правовий зміст контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки	6
1.2. Принципи здійснення контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки	24
1.3. Розвиток законодавства про контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки	43
<i>Розділ 2. Організаційно-правові засади контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки</i>	67
2.1. Загальна характеристика системи органів, що здійснюють контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки	67
2.2. Правові форми здійснення контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки	98
2.3. Заходи реагування контролюючих органів на порушення законодавства про ядерну та радіаційну безпеку	130
Висновки	156
Література	160

ВСТУП

Україна сьогодні належить до десятки найбільших у світі виробників ядерної енергії. Її ядерно-енергетичний комплекс охоплює генеруючі ядерні потужності, значний сировинний, машинобудівний, науково-технічний потенціал і розвинуту дослідно-промислово та технологічну базу.

Розвиток ядерної енергетики в Україні відбувався під безпосереднім впливом аварії на Чорнобильській АЕС 1986 р. У 1990–1993 рр. діяв мораторій на розвиток ядерної енергетики, що призвело до повної або часткової втрати вже створених проектних та будівельних напрацювань, згорання робіт із будівництва Кримської й Чигиринської АЕС. У 2000 р. з експлуатації була виведена Чорнобильська АЕС. Проте останніми роками ядерна енергетика поступово повертає втрачені позиції, починає досить активно розвиватися. На даний час використання ядерної енергетики охоплює велику кількість і широкий спектр об'єктів, зокрема, ядерні установки, до яких належить: п'ять атомних електростанцій; два дослідницьких ядерних реактори; сховища відпрацьованого ядерного палива на Запорізькій і Чорнобильській АЕС; об'єкт «Укриття»; об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами (РАВ); сховища та інші об'єкти, розташовані в зоні відчуження Чорнобильської АЕС; уранові об'єкти, зокрема, хвостосховища колишнього ВО «Придніпровський хімічний завод» (ПХЗ); підприємства, установи та організації, які використовують радіоактивні речовини та радіоізотопні прилади у виробничій, науковій та медичній діяльності; підприємства, установи та організації, що надають певні послуги у сфері використання ядерної енергії; підприємства, що здійснюють перевезення радіоактивних матеріалів територією України.

У зв'язку з існуванням великої кількості ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання посилюється ризик виникнення небезпечних для довкілля та людини ядерних інцидентів

й виникає потреба у створенні адекватних цьому ризику механізмів контролю за прийняттям рішень щодо розміщення, проектування, будівництва ядерних установок та об'єктів, використанням джерел іонізуючого випромінювання, поводженням із радіоактивними матеріалами. З урахуванням цієї обставини формується ядерне законодавство, у якому положення щодо контролю проєкціонуються на суб'єктів управління та регулювання у даній сфері та діяльність, пов'язану з використанням ядерної енергії. Визнати цей процес задовільним, на жаль, не можна. Норми, які стосуються контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, не забезпечують системного підходу до визначення правових та організаційних засад цього контролю, чіткості у застосуванні термінології у даній сфері, не сприяють належній координованості зусиль органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію ядерної політики держави, у тому числі з питань, що стосуються контролю. Це негативно відбивається на дисципліні виконання заходів із ядерної та радіаційної безпеки, що передбачаються відповідними нормативно-правовими актами, на використанні коштів, що виділяються на забезпечення безпеки АЕС та інших джерел іонізуючого випромінювання, прозорості у формуванні та реалізації ядерної політики (наприклад, сьогодні у сфері ядерної енергетики виконується та готується понад 30 різних програм, що ускладнює не лише їх виконання, а й контроль за їх реалізацією). Усе це свідчить про необхідність подальшого удосконалення правового регулювання контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Зазначене, а також те, що правові аспекти контролю у даній сфері не були предметом комплексних досліджень у вітчизняній юридичній літературі (окремі його аспекти розглядалися, зокрема, у працях Г. І. Балюк), свідчить про актуальність даного дослідження. Його метою є комплексний аналіз правових та організаційних аспектів контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, а також розроблення науково обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо формування та розвитку нормативно-правової бази й упорядкування практики здійснення контрольної діяльності у даній сфері.

Розділ 1

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Поняття і правовий зміст контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки

Контроль є явищем, що об'єктивно властиве суспільству. Він відіграє суттєву роль у отриманні інформації про процеси, що відбуваються у державі, про стан виконання прийнятих рішень, про відповідність тієї чи іншої діяльності вимогам законодавства, розробки та здійснення заходів щодо усунення правопорушень, недоліків в організації управлінської, виробничої та іншої діяльності¹. Загальноживаним є визначення контролю (франц. controle – перевірка, від старофранц. contre-rolle – список, що має дублікат для перевірки) як перевірка, обліку діяльності ко-го-, чого-небудь, нагляду за кимось, чимось².

У галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки значення контролю зумовлено великим ризиком (ймовірністю виникнення ядерних інцидентів, пов'язаних із заподіянням ядерної шкоди довкіллю, людині) функціонування об'єктів ядерної енергетики, застосування в різних сферах ядерних матеріалів. Так, оцінки ймовірності небезпечної аварії, що були зроблені після аварії на ЧАЕС та реальних аваріях на інших АЕС дали такий результат: на 374 працюючих у 1986 р. у світі реакторів великі аварії з імовірністю 70% можуть виникати кожні 5,4 ро-

¹ *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М., 1968. – С. 123; *Андрійко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. – К.: Наук. думка, 1994. – С. 8–10.

² *Андрійко О.Ф.* Контроль // Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – К.: Вид. «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 2001. – Т. 3. – С. 323; *Шостак В.С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – Х.: Держ. спец.вид. «Основа», 2003. – С. 7.

ку, а з імовірністю 95% – кожні 20 років¹. Варто зазначити, що Україна має 14 діючих блоків атомних електростанцій (АЕС), що репрезентують одну з найбільших ядерно-енергетичних програм у Європі (п'яте місце після Франції, Великої Британії, Росії та Німеччини). В Україні функціонує п'ять підприємств по добуванню та переробці радіоактивної руди. Близько п'яти тисяч організацій та підприємств використовують джерела іонізуючого випромінювання, більш як 2600 підприємств використовують майже 105 000 радіоізотопних приладів.

З огляду на зазначене актуальним і важливим є забезпечення в Україні додержання вимог безпеки при здійсненні діяльності в сфері використання ядерної енергії, додержання експлуатуючими організаціями, підприємствами та установами, що здійснюють діяльність на майданчиках ядерних установок, вимог безпеки, виконання умов ліцензій і дозволів на право здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії, додержання вимог законодавства у частині обліку та контролю ядерних матеріалів юридичними та фізичними особами, які використовують, перевозять або зберігають ядерні матеріали, радіоактивні відходи, інші джерела іонізуючого випромінювання тощо.

Саме контролю відводиться ключова роль у забезпеченні дотримання відповідних норм, правил, стандартів та вимог інших документів з питань ядерної та радіаційної безпеки. Це зумовлено його механізмами, які дають можливість: отримати об'єктивну інформацію про стан фінансового, матеріально-технічного, кадрового забезпечення заходів, які мають відношення до ядерної та радіаційної безпеки; порівняти фактичний стан у відповідній сфері із поставленими завданнями щодо забезпечення належного рівня безпеки у ядерній енергетиці, у поводженні з ядерними матеріалами, виявити недоліки та помилки у цій роботі та запобігати їм; оцінити відповідність управлінських рішень вимогам законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки і на цій основі визначити та здійснити заходи щодо запобігання порушенню вимог радіаційної та ядерної безпеки та

¹ Балюк Г.В. Ядерна та радіаційна (радіологічна) безпека в системі екологічної безпеки // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С.Шемшученка. – К.:ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 144, 145.

притягнення винних у цих порушеннях осіб до юридичної відповідальності.

Слід зазначити, що у спеціальній літературі контроль розглядається з різних позицій і в різних аспектах. Зокрема, як принцип діяльності органів держави, форма державної влади, одна з функцій управління, стадія управлінського циклу, засіб забезпечення законності¹. Це, з одного боку, свідчить про багатаспектність контролю, а з другого – про можливість (залежно від поставлених дослідницьких цілей) розглянути певний аспект контрольної діяльності у державі. Водночас слушною є думка О. Ф. Андрійко, яка пропонує при характеристиці контролю керуватися поняттям його як об'єктивної функціональної діяльності, що здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності². Такий підхід до аналізу контролю, на мій погляд, дає можливість врахувати всі його прояви, характеристики, межі тощо.

У процесі аналізу поняття контролю важливим є встановлення його співвідношення з поняттям нагляду. Адже обидва вони застосовуються у ядерному та інших галузях чинного законодавства України. В юридичній літературі з приводу застосування цих понять висловлювалися різні погляди: контроль є широкою правовою категорією, різновидами якої є перевірка виконання й нагляд; нагляд є функцією тільки прокуратури, а в усіх випадках має місце контроль; нагляд і контроль при застосуванні щодо конкретної сфери можуть перетинатися, але є різними категоріями. В правовій літературі ці поняття використовуються як синонімічні, однопорядкові, взаємозамінні. Серед зазначених підходів до оцінки понять «контроль» та «нагляд», які у комплексі детально проаналізовані в юридичній

¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – С. 18; Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М., 1978. – С. 31; Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – С. 122; Шостак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – Х.: Держ. спец. вид. «Основа», 2003. – С. 47–50; Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Расіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 137.

² Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 1999. – С. 31.

літературі¹, варто виділити той, який нагляд характеризує як різновид контролю, здійснення якого має свої характерні риси. За цим підходом, нагляд здійснюється лише стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів; органи, що здійснюють нагляд, перевіряють дотримання спеціальних правил, можуть застосовувати заходи адміністративного впливу. На відміну від нагляду органи контролю можуть діяти як щодо підпорядкованих об'єктів, так і таких, що не знаходяться у безпосередньому до них підпорядкуванні; контроль здійснюється за виконанням законів і підзаконних актів, за виконанням управлінських рішень².

Певна умовність у визначенні відмінностей між наглядом і контролем призводить до безсистемності у застосуванні цих понять в ядерному законодавстві України. Наприклад, у Положенні про Державний комітет ядерного регулювання України застосовуються вирази: «нагляд за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки», «здійснює контроль за реалізацією заходів», «організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією», «здійснення державного нагляду за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів з використання ядерної енергії, вимог ядерної та радіаційної безпеки» тощо. У даному випадку відсутній обґрунтований підхід до застосування у тих чи інших випадках термінів «контроль» та «нагляд».

Отже, можна констатувати, що ні у законодавстві, ні в науці ще не склалося єдиного чіткого підходу щодо розмежування понять «контроль» і «нагляд». За такої ситуації висловлювалися різні погляди щодо: доцільності переходу до вживання одного терміна «контроль»; збереження існуючого стану вживання термінів «контроль» та «нагляд», оскільки кожний з них має

¹ *Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетики (правовые проблемы)*. А.И.Иорыш, О.А.Супатаева, Р.Ю.Парик. – М., 1991. – С. 31–36; *Шостак В.С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – С. 5–19.

² *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 607; *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 1999. – С. 120, 121.

певні особливості. Крім того, склалися відповідні традиції їх вживання у вітчизняному законодавстві¹. При вирішенні зазначеного питання все ж таки доцільно керуватися необхідністю досягнення чіткості, зрозумілості у використанні в законодавстві термінів, забезпечення єдиного, уніфікованого підходу щодо регламентації відповідних питань. Ця позиція знайшла відображення у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р.², у якому (ст. 1) нагляд та контроль розглядаються як синонімічні поняття й відповідно наводиться уніфіковане визначення державного нагляду (контролю). Важливо, щоб цей почин був підтриманий при подальшому удосконаленні законодавства, що регулює контрольну (наглядову) діяльність.

Для характеристики контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки важливо відзначити його зв'язок з екологічним контролем, складовою якого він є. Такий зв'язок зумовлений загальною спрямованістю цих видів контролю на забезпечення додержання вимог екологічного законодавства. Це стосується, зокрема, приписів ст. 54 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 2001 р.³, присвячених охороні навколишнього природного середовища від радіоактивного забруднення, та інших положень екологічного законодавства, що передбачають захист довкілля, життя та здоров'я населення від різного роду негативних впливів, у тому числі радіоактивних, відносять забезпечення екологічної безпеки у ядерній галузі до основних напрямів екологічної політики в Україні⁴.

¹ Балюк Г.І. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку // Екологічний контроль: питання теорії і практики. Гол. ред. Ю.С.Шемшученко, Н.Р.Малишева. – К., 1999. – С. 58–59.

² Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

³ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

⁴ Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

Водночас контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки, будучи, як і екологічний контроль у цілому, важливим засобом гарантування громадянам додержання їх конституційних екологічних прав (ст. 50 Конституції встановила, що «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди»), має свою визначену сферу застосування. Йдеться, зрозуміло, про забезпечення дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки. Виникає запитання: що розуміють під ядерною та радіаційною безпекою? На перший погляд питання є простим, риторичним, оскільки відповідні визначення вже містяться у законодавстві. Проте ознайомлення з ними дає підстави для їх критичного аналізу.

У ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» ядерна безпека визначена як «дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку». З приводу цього визначення в юридичній літературі було зауважено, що воно навряд чи відповідає «реаліям і вимогам по забезпеченню належної ядерної безпеки в Україні» й запропонована така нова редакція цього поняття. Ядерна безпека – «це такий стан розвитку суспільних відносин у сфері використання ядерної енергії, зокрема в ядерній енергетиці, за якого системою науково-технічних, організаційних, економічних, державно-правових та інших соціальних засобів регулювання забезпечується належний безпечний режим використання ядерних установок (об'єктів), ядерних матеріалів тощо, який спонукає до безумовного дотримання вимог законодавства, норм, правил, стандартів та умов, що діють у сфері використання ядерної енергії»¹. Це визначення цікаве тим, що у ньому досить широко та інформативно визначаються основні засоби, вимоги щодо забезпечення ядерної безпеки. Однак воно не містить чіткого визначення ядерної безпеки, оскільки не дає відповіді на запитання: для чо-

¹ *Балюк Г.В.* Ядерна та радіаційна (радіоекологічна) безпека в системі екологічної безпеки // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 147; *Балюк Г.І.* Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія. – К., 1997. – С. 14.

го застосовуються норми, правила стандарти та умови, що діють сфері використання ядерної енергії, чому має запобігти їх застосування? Окрім того, таке широке визначення юридичної категорії має сенс для вжитку у навчальній, науковій літературі, проте для використання у законодавчій практиці непридатне, адже не відповідає таким вимогам до юридичних норм, як лаконічність, чіткість.

Повертаючись до визначення ядерної безпеки, що наведене у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», зазначимо, що в ньому насамперед робиться акцент тільки на технічних аспектах безпеки та зв'язок її лише з використанням ядерних матеріалів (будь-який вихідний або спеціальний розщеплювальний матеріал, ядерне паливо, за винятком природного урану і збідненого урану), що значно звужує його зміст. Зокрема, не враховано те, що Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», пов'язуючи забезпечення безпеки з використанням ядерної енергії (ст. 5), досить широко визначає види діяльності, на які поширюється дія державного регулювання у сфері використання ядерної енергії, а саме: проектно-пошукові роботи щодо вибору майданчика для розміщення ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами; проектування ядерних установок; виготовлення та поставка джерел іонізуючого випромінювання та елементів, важливих для безпеки джерел іонізуючого випромінювання; видобування та виробництво ядерних матеріалів; будівництво, виробництво, зберігання, придбання і збут ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання; введення в експлуатацію та експлуатація ядерних установок чи об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо (ст. 27). Щодо зазначених видів діяльності у ядерному законодавстві встановлюються вимоги, які мають на меті знизити ризик виникнення ядерних інцидентів, захистити довкілля, людину від негативних впливів ядерних об'єктів, тобто запобігти заподіяння ядерної шкоди. Остання згідно з Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» визначається як «втрата життя, будь-які ушкодження, завдані здоров'ю людини, або будь-яка втрата майна, або шкода, заподіяна майну, або будь-

яка інша втрата чи шкода, що є результатом небезпечних властивостей ядерного матеріалу на ядерній установці або ядерного матеріалу, який надходить з ядерної установки чи надсилається до неї, крім шкоди, заподіяної самій установці або транспортному засобу, яким здійснювалося перевезення...» (ст. 1).

Отже, при визначенні поняття ядерної безпеки слід урахувати її зв'язок із використанням ядерних установок, поведженням із радіоактивними матеріалами, а також заходами, що запобігають заподіянню ядерної шкоди. *Відсутність загрози виникнення останньої й слід розглядати як ключовий фактор визначення ядерної безпеки.*

При визначенні поняття ядерної безпеки важливо також врахувати загальнонауковий підхід до визначення загального поняття «безпека». Воно походить від англійського слова security», що означає стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз¹. Узгоджується з ним визначення національної безпеки як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.² На аналогічних засадах у юридичній літературі робляться й інші визначення окремих аспектів поняття «безпека». Зокрема, екологічна безпека визначається як «стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги», а економічна безпека – як «стан захищеності національної економіки з погляду забезпечення її розвитку та матеріальних інтересів людей»³. Тож можна зробити висновок про певну тен-

¹ *Андрейцев В.І.* Розділ 1. Право екологічної безпеки // Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І.Андрейцева. – К.: Істина, 2002. – С. 20; *Юридическая энциклопедия* // Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М., 1997. – С. 47.

² *Закон* України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 351.

³ *Шемшученко Ю.С.* Безпека екологічна // *Юридична енциклопедія: У 6-ти т.* – К.: Вид. «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1. – С. 207; *Кравець Є.Я.* Безпека економічна // *Юридична енциклопедія: У 6-ти т.* – К.: Вид. «Укр. енцикл.» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1. – С. 208.

денцію у використанні поняття «безпека», з якою слід рахуватися при визначенні відповідних понять у науковій літературі та при розробці нових та удосконаленні чинних актів законодавства.

Отже, керуючись зазначеним та беручи до уваги загальну спрямованість вимог ядерного законодавства, можна запропонувати таке визначення цього поняття. **Ядерна безпека** – це стан захищеності довкілля та людини у процесі використання ядерних установок, поводження з радіоактивними матеріалами, який не допускає заподіяння ядерної шкоди.

З поняттям «ядерна безпека» безпосередньо пов'язане поняття «радіаційна безпека». Якщо перше насамперед розглядається з погляду того, де можуть виникнути ядерні загрози і де вони мають усуватися, то у другому робиться акцент на факторах, наслідках радіаційного впливу на людину, довкілля. Так, у Основних санітарних правилах забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України № 54 від 2 лютого 2005 р. встановлено, що «радіаційна безпека – стан радіаційно-ядерних об'єктів та навколишнього середовища, що забезпечує неперевищення лімітів доз, виключення будь-якого невиправданого опромінення та зменшення доз опромінення персоналу і населення нижче встановлених лімітів доз настільки, наскільки це може бути досягнуте і економічно обґрунтоване». По суті, аналогічне визначення міститься у додатку 11 «Основні терміни, що використовуються в НРБ-97» до Норм радіаційної безпеки України (НРБ-97), а саме: «Радіаційна безпека – стан радіаційно-ядерних об'єктів та навколишнього середовища, що забезпечує неперевищення основних дозових лімітів, виключення будь-якого невиправданого опромінення та зменшення доз опромінення персоналу і населення нижче за встановлені дозові ліміти настільки, наскільки це може бути досягнуто й економічно обґрунтовано¹. Із зазначеними визначеннями кореспондується визначення, що міститься у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» – «радіаційна безпека – дотримання допу-

¹ *Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97). Державні гігієнічні нормативи.* – К., 1998. – С. 4.

стимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами та стандартами з безпеки». Ці визначення переважно правильно передають суть радіаційної безпеки, однак вони мають суто спеціальне призначення для потреб вирішення конкретних завдань організації протирадіаційного захисту, орієнтації його на певні критерії, визначені нормами, правилами, стандартами з безпеки. На рівні ж закону доцільно використати визначення, що мають більш загальний, універсальний характер, передають ключові моменти його змісту. Певною мірою така спроба була зроблена у визначенні, що міститься у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», але акценти у ньому зроблені на чинниках, які властиві іншим категоріям ядерного законодавства. Зокрема, термін «дотримання» має у ньому узагальнюючий характер, конкретний зміст (наповнення) якого складають заходи організаційного, технічного, проектно-конструкторського характеру, що мають забезпечувати відповідно до норм, правил, стандартів з безпеки радіаційно-гігієнічні умови проживання населення, квоти на опромінення від окремих джерел, утворення санітарно-захисних зон, планування і вжиття заходів з протирадіаційного захисту під час виникнення радіаційної аварії тощо. Тобто за допомогою терміна «дотримання» у визначенні «радіаційна безпека» акцент робиться переважно на захисті від радіаційних впливів. До речі, такий підхід до визначення радіаційної безпеки зустрічається й у спеціальній літературі. Зокрема, її визначають як «сукупність техніко-економічних і правових заходів», «комплекс адміністративних та медико-санітарних заходів», «комплекс заходів», за допомогою яких має забезпечуватися надійна експлуатація АЕС, захист обслуговуючого персоналу, населення, навколишнього середовища¹. Такий підхід до визначення радіаційної безпеки не можна визнати прийнятним, оскільки він зосереджує увагу на тому, як досягти радіаційної безпеки (це становить

¹ *Иойрши А.И.* Научно-технический прогресс и новые проблемы права. – М., 1981. – С. 64; *Словарь терминов в области радиационной безопасности: Проблема IX. Обеспечение радиационной безопасности (ОРР № 9).* – М., 1980. – С. 19; *Козлов В.Ф.* Справочник по радиационной безопасности. – М., 1991. – С. 4.

зміст поняття «радіаційний захист»), а не на її змісті, який має асоціюватися, якщо керуватися загальнонауковими підходами до визначення безпеки, з певним станом захищеності від радіаційних впливів. З огляду на зазначене можна запропонувати таке визначення. **«Радіаційна безпека»** – це стан захищеності людини й довкілля від можливого негативного радіаційного впливу будь-яких речовин, пристроїв та споруд, що містять чи можуть містити ядерні матеріали або джерела іонізуючого випромінювання, а також іонізуючого випромінювання природного походження й наслідків радіаційної аварії.

Аналіз сфери застосування контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки вказує, що підконтрольними тут є практично всі відносини, які виникають у зв'язку з проектуванням, розміщенням, експлуатацією ядерних установок, використанням ядерних матеріалів. Реально ж контроль здійснюється з приводу певних об'єктів. Склад цих об'єктів визначається у законах України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 р.¹, «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19 жовтня 2000 р.², «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 р.³, «Про видобування і переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 р.⁴, «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 31 березня 2005 р.⁵, «Про поводження з радіоактивними відходами» від 3 червня 1995 р.⁶ та інших нормативно-правових актах. У них перелічуються різноманітні об'єкти контролю, які за своїми характеристиками можна поділити на: *природні* (уранові руди, рудники, кар'єри тощо); *технічні* (ядерне обладнання, технології, транспортні засоби, що призначені для перевезення ядерних матеріалів тощо); *соціальні* (людина, групи осіб, насе-

1 Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.

2 Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.

3 Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 115.

4 Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11. – Ст. 39.

5 Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 511.

6 Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

лення, які потребують захисту від впливу іонізуючого випромінювання); *екологічні* (навколишнє природне середовище, земля, водоймища та інші природні об'єкти, які можуть знаходитися під радіаційним впливом); *діяльність, пов'язану з використанням ядерної енергії* (проектування джерел іонізуючого випромінювання та ядерних установок; виготовлення та поставка джерел іонізуючого випромінювання та елементів, важливих для безпеки джерел іонізуючого випромінювання; видобування, виробництво та переробка ядерних матеріалів; введення в експлуатацію та експлуатація ядерних установок чи об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо) та ін.

При аналізі об'єктів контролю привертає до себе увагу те, що вони мають певні властивості, параметри, які можуть характеризуватися кількісно, якісно, а отже, можуть підлягати оцінці, перевірці з погляду їх прийнятності, відповідності вимогам, критеріям, встановленим законодавством. Тому навіть за загальної характеристики об'єктів контролю у відповідних нормативно-правових актах у багатьох випадках вказується на те, що має контролюватися, а саме: «норми, правила і стандарти з ядерної та радіаційної безпеки», «норми, стандарти, правила з фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «нормативні вимоги та умови наданих дозволів організаціям, підприємствам та особам, які використовують ядерні установки та джерела іонізуючого випромінювання», «радіаційний стан виробничого та навколишнього середовища», «دوزи опромінення окремих осіб або груп людей», «دوزи опромінення персоналу», «аварійна готовність організацій, підприємств та установ», «вимоги щодо виконання радіаційно-гігієнічних регламентів на продукцію, що випускається» тощо.

Ключовими критеріями оцінки підконтрольних об'єктів є, безумовно, норми, правила і стандарти з ядерної та радіаційної безпеки. На це прямо вказується у ст. 8 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», згідно з якою «норми, правила і стандарти з ядерної та радіаційної безпеки – це критерії, вимоги і умови забезпечення безпеки під час використання ядерної енергії. Дотримання норм, правил і стан-

дартів з ядерної та радіаційної безпеки є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання ядерної енергії». Зазначені норми, правила і стандарти детально, всебічно визначаються, зокрема, у Основних санітарних правилах забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України № 54 від 2 лютого 2005 р., Державних гігієнічних нормативах «Норми радіаційної безпеки України» (НРБУ-97), затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 1 грудня 1997 р. № 62, «Нормах радіаційної безпеки України, доповнення: Радіаційний захист від джерел потенційного опромінення» (НРБУ-97/Д-2000), затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 12 липня 2000 р. № 116.

Особливе значення для чіткого сприйняття того, що є об'єктом контролю у даній сфері, має точне визначення його поняття на законодавчому рівні. Такі визначення містяться у ст. 1 базового для даної сфери Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (радіоактивні відходи, радіоактивні матеріали, джерело іонізуючого випромінювання, об'єкт призначений для поводження з радіоактивними відходами тощо). Деякі з них, як засвідчив досвід, потребують коригування, уточнення. Це, зокрема, стосується терміна «спеціальний розщеплювальний матеріал», який визначається як «плутоній-239; уран-233; уран, збагачений ізотопами 235 і 233; будь-який матеріал, що містить одну або кілька із зазначених речовин». У такому викладі це поняття є не повним, а тому не дає змоги забезпечити належною мірою контроль за нерозповсюдженням ядерної зброї, а також контроль за розповсюдженням і використанням ядерних технологій цивільного і подвійного (як військового, так і цивільного) призначення. Для усунення цієї вади, доцільно було б термін «спеціальний розщеплювальний матеріал» замінити терміном «спеціальний ядерний матеріал» у такій редакції: «будь-який матеріал, що містить речовини, здатні (самостійно чи в поєднанні з іншими речовинами) до самопідтримуючої ланцюгової реакції ядерного розпаду чи самопідтримуючої реакції ядерного синтезу, якщо цей матеріал за тривалістю свого існування (періоду напівроз-

паду) та обсягами промислового виробництва є придатним для використання в ядерних реакторах та (або) ядерних (термо-ядерних) вибухових пристроях».

Аналіз об'єкта контролю потребує також встановлення зв'язку між ним (об'єктом) та суб'єктами, під контролем яких знаходиться. Склад суб'єктів контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки вирізняється різноманітністю й чисельністю. Він включає в себе: парламент України, Президента України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади (у тому числі й ті, на які покладено здійснення державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки), органи місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, суб'єктів, що отримали ліцензію на здійснення діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії, а також громадськість.

Практично більшість основних суб'єктів суспільних відносин є й суб'єктами контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Це зумовлено тим, що ризик можливих катастрофічних наслідків різного роду відхилень від вимог ядерного законодавства спонукає до об'єднання зусиль усіх учасників суспільних відносин у вирішенні питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, у тому числі шляхом здійснення відповідної контрольної діяльності. Зі статусом цих суб'єктів пов'язано існування таких видів контролю, як: президентський контроль, парламентський контроль, урядовий контроль, контроль спеціально уповноважених органів виконавчої влади, самоврядний контроль, судовий контроль, прокурорський нагляд, виробничий контроль, громадський контроль. У більш загальному вигляді відповідні суб'єкти формують державний, самоврядний, виробничий та громадський контроль. Існують й інші класифікації видів контролю залежно від обсягу контрольних повноважень, сфери та характеру відносин суб'єктів контролю з підконтрольними об'єктами¹.

Важливо зазначити, що зв'язок суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом встановлюється не стихійно, а як наслідок його визначення на законодавчому рівні. Можна, як приклад,

¹ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... доктора юрид. наук. – С. 77–79.

навести такі правові конструкції визначення цього зв'язку, які застосовуються у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»: «місцеві органи державної влади і самоврядування у межах своєї компетенції ... здійснюють контроль ... за готовністю підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випадок радіаційної аварії» (ст. 20); «органи державного регулювання та радіаційної безпеки... здійснюють державний нагляд за дотриманням норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки» (ст. 24); «вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням ядерного законодавства здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами» (частина одинадцята ст. 25); «ліцензіат встановлює ... контроль ... за належну експлуатацію устаткування, яке пов'язане із забезпеченням безпеки» (частина сьома ст. 32) тощо.

Така правова конструкція, проте, не є виключною у встановленні у законодавстві зв'язку суб'єкта контролю з об'єктом контролю. Він (зв'язок) може визначатися й через різні правові форми контролю, у яких суб'єкт контролю контролює певний об'єкт. Наприклад, формами реалізації державного нагляду за безпекою при використанні ядерної енергії є: одержання, аналіз і оцінка інформації щодо стану безпеки установок, об'єктів; проведення інспекцій і аналіз їх результатів; проведення реєстрації і посвідчення обладнання і трубопроводів, важливих для безпеки; проведення інспекційних обстежень заявника на предмет можливості виконання заявленого виду діяльності; оцінка поточного стану систем (елементів), важливих для безпеки установок, об'єктів і діяльності ліцензіатів; застосування примусових заходів щодо юридичних і фізичних осіб у разі порушення ними вимог безпеки (п. 1.5 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Держатомрегулювання України від 19 листопада 2003 р. № 141).

Певні правові форми контролю можуть бути властиві будь-якому контролюючому органу, а можуть мати особливість, зумовлену статусом відповідного органу. Наприклад, такі правові форми контролю, як перевірка, аналіз, оцінка, спостереження є загальними для всіх суб'єктів контролю. Водночас тільки для

представницьких органів є властивою, зокрема, така форма контролю, як депутатський запит (п. 34 ст. 85, ст. 86 Конституції України, ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р.¹ з наступними змінами, частина восьма ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.²) до органів та посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування з відповідних питань, у тому числі тих, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки. Президент України як гарант додержання Конституції України, включаючи її положення щодо прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, може на основі оцінки стану державного регулювання безпеки використання ядерної енергії, наданої йому Радою національної безпеки і оборони України, іншими державними органами, керуючись своїми конституційними повноваженнями (ст. 106 Конституції України), прийняти конкретні рішення щодо підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки, удосконалення ядерного законодавства тощо. Прокурорам України надано право викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону, у тому числі з питань ядерної та радіаційної безпеки (частина перша ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р.³, з наступними змінами). Суди загальної юрисдикції забезпечують контроль за дотриманням законодавства шляхом розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ⁴. Особливою формою громадського контролю за дотриманням правових вимог ядерної та радіаційної безпеки є організація громадських слухань з питань захисту проектів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст. 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

² Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

⁴ Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

Оскільки правові форми контролю, що визначають його внутрішній зміст, вирізняються різноманітністю, то детально вони розглядаються у окремому підрозділі цієї роботи. Ці форми як й інші правові форми діяльності, засновані на приписах права, пов'язані із здійсненням юридично значущих дій, завжди спричиняють настання правових наслідків¹. Юридично значущі дії при здійсненні тих чи інших форм контролю – це дії, зміст та послідовність яких визначається у певних нормативно-правових актах. Йдеться про певні стадії, етапи здійснення тієї чи іншої контрольної діяльності, про процедуру контролю.

В юридичній літературі зроблені спроби визначити основні стадії даної діяльності, орієнтуючись на певні критерії. Внаслідок цього по-різному виділяються як кількість стадій, так і їх назви. Переважно називають такі стадії: планування контролю й організаційних заходів щодо його проведення; підготовка до перевірки; проведення перевірки, складання, обговорення й прийняття контролюючим органом акта перевірки, прийняття рішень стосовно неї й ознайомлення з ними зацікавлених органів та осіб, трудових колективів; реалізація схвалених за матеріалами перевірки рішень; розгляд можливих скарг на прийняте рішення; контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій й рекомендацій, що містяться в акті перевірки². З таким узагальнюючим визначенням стадій контролю можна погодитися, але із застереженням, що воно придатне лише для контролю, який здійснюється спеціально уповноваженими органами, для яких контрольна функція є основною (органами санітарного нагляду, екологічними інспекціями тощо). Оскільки контроль, як зазначалося, є багатоплановим явищем, що здійснюється у різних правових формах, особливість яких зумовлюється статусом контролюючого, специфікою об'єкта контролю, то навряд чи можливо виділити загальні стадії контролю, встановити єдину процедуру контролю.

Практика свідчить, що таких процедур із своїм специфічним змістом може бути багато. Зокрема, юридично визначені проце-

¹ Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – С. 122.

² Гетьман А.П. Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю // Екологічний контроль: питання теорії і практики. – К., 1999. – С. 28, 29.

дури: подання депутатського запиту; проведення громадських слухань з питань захисту проектів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії; здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів, у тому числі з питань ядерної та радіаційної безпеки; перевірки повноти і достовірності поданих документів для отримання ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної із конкретним етапом життєвого циклу ядерної установки або сховища; проведення радіаційного контролю транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон та на митній території України, здійснення радіаційного контролю лікарської рослинної сировини тощо. Важливо, щоб такі процедури встановлювалися для всіх органів, які мають повноваження з контролю. Саме процедури здійснення контролю ставлять контролюючі органи в певні чітко визначені рамки, дають змоги фіксувати кожний їх крок, а отже, забезпечувати належне їх ставлення до своїх обов'язків.

Здійснення контролю завжди має своїм кінцевим результатом певні наслідки. Вони пов'язані із забезпеченням виконання основних положень державної політики у відповідній сфері та вирішенням конкретних завдань, що зумовили застосування певних контролюючих заходів.

Так, у сфері використання ядерної енергії, як і в інших сферах суспільних відносин, де застосовується контроль, важливими завданнями є запобігання правопорушенням, виявлення усіх фактів недотримання вимог законодавства, покарання винних. Відповідно до виконання цих завдань важливим наслідком контролю може бути забезпечення максимально повного дотримання усіма суб'єктами своїх обов'язків, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами з питань ядерної та радіаційної безпеки. Наприклад, контроль за відповідністю експлуатуючої організації ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів приписам законодавства щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки на етапі розгляду їх заявки на отримання ліцензії, яка дозволяє певний вид

діяльності, повністю усуває можливість допущення у дану сферу діяльності випадкових суб'єктів, не підготовлених до її здійснення.

До наслідків контролю також слід віднести оперативне виявлення правопорушення, покарання порушників правових вимог й правил використання ядерної енергії, забезпечення безпеки функціонування ядерних установок і поведження з ядерними матеріалами.

Підбиваючи підсумок розгляду поняття контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки, слід зазначити, що *під ним розуміють врегульовану нормами права діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, інших суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, що спрямована на забезпечення додержання норм законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки, запобігання та виявлення порушень правових вимог щодо забезпечення безпеки довкілля, людини від впливу будь-яких речовин, пристроїв та споруд, що містять чи можуть містити ядерні матеріали або джерела, й наслідків радіаційної аварії, вжиття заходів впливу до порушників вимог ядерної та радіаційної безпеки.*

1.2. Принципи здійснення контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки

Принципи контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, як і інших правових форм діяльності, – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил¹.

У спеціальній літературі викладено різні підходи як щодо класифікації загальних принципів права, так і принципів окремих галузей права, сфер правового регулювання відповідних

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2004. – С. 27; *Державне управління*: Навч. посіб. / За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 37; Шостак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – С. 66.

видів діяльності, включаючи контроль¹. Виділяють, зокрема, конституційні принципи; загальні, міжгалузеві, галузеві принципи права; загальносистемні, структурні та спеціалізовані принципи державного управління; загальні та спеціальні принципи державного контролю тощо. Таке розмаїття принципів є свідченням не протистояння різних поглядів на їх будову, а намаганням науковців відбити певні особливості їх застосування у суспільному житті у цілому та окремих його сферах.

Для висвітлення специфіки організації та функціонування контролю найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні². Ці принципи (і принципи в інших сферах управлінської діяльності) формуються у процесі пізнання закономірностей в організації відповідного контролю, знаходять закріплення у нормативно-правових актах чи мають отримати відповідне юридичне оформлення. Водночас механізм контролю будується на відповідних принципах незалежно від того, отримали вони правове закріплення чи ні.

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки й включають: а) принцип системності; б) принцип розмежування контрольних і господарських функцій при організації державного управління та регулювання у даній сфері; в) принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління використання ядерної енергії й нагляду (контролю), що здійснюється у межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; г) принцип незалежності органів держав-

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. – С. 191; Рабинович П.М. Основы общей теории права та держави. – К., 1994. – С. 82–84; Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). – М., 1998. – С. 88–92; Экологическое право Украины. Курс лекций / Под ред. Каракаша И.И. – Одесса: Латстар, 2001. – С. 17; Мотовиловкер А.О. О принципах объективной истины, презумпции невиновности и состязательности процесса: Учеб. пос. – Ярославль, 1978. – С. 13; Государственное управление качеством окружающей среды / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Сурилова. – Киев-Одесса, Изд. объедин. «Вища школа», 1983. – С. 70–72.

² Шемшученко Ю.С. Принципы экологического контроля и их практическая реализация // Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды. Тезисы республиканской научно-практической конференции. – К., 1988. – С. 6.

ного регулювання та ядерної безпеки, у тому числі з питань нагляду (контролю), від державних органів, установ і службових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, а також від місцевих органів влади й самоврядування, об'єднань громадян; г) принцип поєднання державного й громадського контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

В основу організації контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки покладено принцип системності, який має потрійне змістовне навантаження.

По-перше, він передбачає, що всі суб'єкти, які здійснюють контроль, мають утворювати єдину організаційну систему, яка (як й інші соціальні системи) має характеризуватися певними ознаками: єдністю цільового призначення, взаємодією, наявністю взаємозв'язків між структурними ланками тощо¹. Так, об'єднанню Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів контролю у даній сфері у організаційну систему сприяє орієнтація їх на досягнення єдиної цілі – забезпечення додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки. Окрім спрямованості на досягнення загальної цілі, функціонування цієї організаційної системи як єдиної, у якій кожний елемент відіграє чітко визначену роль, взаємодіє з іншими, *забезпечується також* визначенням на законодавчому рівні повноважень відповідних суб'єктів та механізмів їх взаємодії. Така взаємодія, зокрема, виписана у Законі 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 8 вересня 2005 р. За цим Законом відповідне рішення має ухвалити Верховна Рада України шляхом прийняття окремого закону про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, проект якого з відповідними обґрунтуваннями подає Кабінет Міністрів України.

¹ *Авер'янов В.В.* Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 9; *Коваль Л.В.* Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998. – С. 37, 38.

По-друге, принцип системності виявляється у створенні системи контролю, що охоплює як сфери, де виникають проблеми ядерної та радіаційної безпеки і де вони мають вирішуватися, так і сфери, де можуть виявитися негативні наслідки використання ядерної енергії. Відповідно до зазначеного контрольна діяльність поширюється на: а) проектування, будівництво, експлуатацію ядерних установок та об'єктів, діяльність, пов'язану з поводженням із ядерними відходами, транспортуванням ядерних матеріалів, а також на виконання умов ліцензій і дозволів на право здійснення діяльності в сфері використання ядерної енергії й додержання вимог законодавства у частині обліку та контролю ядерних матеріалів юридичними та фізичними особами, які використовують, перевозять або зберігають ядерні матеріали та інші джерела іонізуючого випромінювання тощо; б) рівень опромінення персоналу та населення, а також радіаційний стан виробничого середовища; будинків, що здаються в експлуатацію, з постійним перебуванням людей; дитячих дошкільних установ, шкіл та інший дитячих освітніх установ, санаторно-курортних та лікувально-оздоровчих установ, що експлуатуються; перших поверхів та підвальних приміщень, що використовуються в загальноосвітніх установах, клубах; води артезіанських свердловин, яка використовується для господарсько-питного водопостачання; продукції, що використовується населенням: мінеральні добрива, вироби з фарфору, фаянсу, скла і глини тощо.

З огляду на зазначене формується система контролю. Вона передбачає утворення на ядерних установках, об'єктах спеціальних контролюючих підрозділів, та запровадження територіального контролю за радіаційним станом довкілля, окремих природних ресурсів, рівнем опромінення населення певних територій. Так, у системі Держатомрегулювання України утворено п'ять державних інспекцій з ядерної безпеки на майданчиках АЕС України (Запорізької АЕС, Рівненської АЕС, Хмельницької АЕС, Південноукраїнської АЕС, Чорнобильської АЕС). Санітарний нагляд за дотриманням вимог радіаційної безпеки в організаціях, підприємствах та установах, що використовують джерела іонізуючого випромінювання, здійснюють й радіологічні підрозділи державної санітарно-епідеміологічної

служби Міністерства охорони здоров'я України. Також у відповідних установах, підприємствах утворюються служби радіаційної безпеки. Контроль за радіаційним станом довкілля, окремих його елементів, рівнем опромінення населення відповідно до своїх повноважень здійснюють територіальні підрозділи Державної екологічної інспекції, радіологічні підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби. Моніторинг довкілля (за вмістом радіонуклідів в атмосферному повітрі, наземних і водних екосистемах, ґрунтах й ландшафтах тощо) на територіях, підпорядкованих Адміністрації зони відчуження й зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також в інших зонах радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС покладено на МНС України. Радіологічні спостереження здійснюють також Мінагрополітики України (за станом сільськогосподарських ґрунтів), Держлісгосп України (за станом ґрунтів земель лісового фонду), Держводгосп України (за станом водних об'єктів). У разі необхідності радіологічні обстеження навколо місць розташування ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, мають місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

По-третє, принцип системності передбачає правову регламентацію усіх окремих елементів організаційної системи контролю та її функціонування у цілому. Реалізація цього принципу сьогодні потребує посиленої уваги. Численні нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення регламентації контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки, не мають системного впливу на відповідні відносини. Це, зокрема, виявляється у тому, що на рівні закону практично не визначаються процедури здійснення відповідного контролю – лише на підзаконному рівні. Тобто відповідні органи під себе встановлюють певний порядок, умови здійснення контрольної діяльності. На законодавчому рівні також не визначаються єдині правові засади контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, що створює труднощі як у сприйнятті правових норм із питань контролю, так і у забезпеченні системного підходу при їх подальшому удосконаленні. Це зумовлює необхідність прийняття закону про основні принципи контролю за ядерною та

радіаційною безпекою в Україні, який має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за ядерною та радіаційною безпекою, визначити форми цього контролю, його основні принципи та види здійснення, тощо.

Ще одним організаційним принципом у галузі ядерної та радіаційної безпеки є *принцип розмежування контрольних і господарських функцій* при організації державного управління та регулювання у даній сфері. Він має законодавче підґрунтя – ст. 5 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і враховує досвід, який свідчить про те, що зосередження в одних руках контрольних і господарських функцій призводить до підпорядкування контролю господарським інтересам.

З цим принципом певною мірою кореспондується *принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління використанням ядерної енергії і нагляду (контролю), що здійснюється у межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки*. Він робить більш визначеними функції контролю, що здійснюються різними органами виконавчої влади, посилює об'єктивність контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки при реалізації управлінських рішень із питань використання ядерної енергії. Слід зазначити, що ядерне законодавство робить спеціальний акцент на розмежуванні повноважень органів державного управління у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки та органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Перші – МНС України, Мінпаливенерго України, Мінпромполітики України та ін. – відповідальні за здійснення державної науково-технічної та інвестиційної політики у даній сфері, планування заходів щодо розвитку ядерної енергетики, розробку й реалізацію програм якості робіт у даній сфері, формування системи підготовки кадрів у сфері використання ядерної енергії, організацію безпечного поводження з радіоактивними відходами тощо. У контексті з цими повноваженнями вони й здійснюють контрольні функції щодо виконання відповідними підприємствами й організаціями заходів щодо розвитку ядерної енергетики. Інші органи державного регулювання ядерної та

радіаційної безпеки – Держатомрегулювання України, Мінприроди України, МОЗ України – не несуть відповідальності за організацію функціонування ядерної енергетики, не мають відомчих інтересів у реалізації певних інвестиційних проектів у даній сфері, зосереджені виключно на забезпеченні дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень із питань використання ядерної енергії. Відповідними засобами вони утримують управлінську, господарську діяльність у даній сфері у руслі приписів ядерного законодавства з питань безпеки ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, радіаційної безпеки. Ідеться, зокрема, про розробку органами державного регулювання норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки й здійснення державного нагляду за їх дотриманням, застосування санкцій до порушників цих норм, правил, стандартів тощо.

З метою унеможливлення тиску на органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки при здійсненні ними своїх повноважень, у тому числі наглядових (контрольних), на законодавчому рівні (частина друга ст. 23 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») запроваджено *принцип незалежності* їх від державних органів, установ і посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, а також від місцевих органів влади і самоврядування, об'єднань громадян. Задекларована незалежність органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки має захистити їх від сторонніх впливів, у яких можуть переважати відомчі інтереси над суспільними, а також від некваліфікованих рекомендацій, упереджених висновків осіб, які не мають фахової підготовки, не можуть дати науково обґрунтованої оцінки тим чи іншим заходам, рішенням, подіям, що відповідно приймаються, мають місце, виявляються у сфері використання ядерної енергії. Незалежність зазначених органів гарантується наданням посадовим особам права безперешкодно в будь-який час відвідувати підприємства й організації незалежно від форм власності для перевірки дотримання законодавства про використання ядерної енергії, отримувати від ліцензіата чи власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з відповідних питань; самостійно притягати осіб,

винних у порушеннях правових вимог ядерної та радіаційної безпеки, до юридичної відповідальності тощо. Однак незалежність не означає, що органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки звільнені від оцінок своєї діяльності, від відповідальності за її наслідки. Зокрема, згідно зі ст. 24 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» вони несуть відповідальність за повноту, достатність та обґрунтованість своїх вимог щодо безпеки у сфері регулювання, віднесеної до їх компетенції.

Особливе значення має *принцип поєднання державного і громадського контролю* у даній сфері. В Україні до розуміння необхідності такого поєднання призвів чорнобильський досвід, а також загальносвітові тенденції щодо залучення громадськості до вирішення питань розвитку ядерної енергетики. Відомо, що катастрофа на Чорнобильській АЕС викликала різко негативну реакцію населення щодо будівництва атомних енергетичних об'єктів. На початок 1991 р. будівництво багатьох атомних електростанцій було припинено, законсервовано чи намічено до перепрофілювання (зокрема, Кримська АЕС, енергоблоки на Хмельницькій, Запорізькій АЕС тощо)¹. За оцінками, що були зроблені на той час, негативне ставлення населення щодо функціонування на території їх перебування об'єктів ядерної енергетики мало зберігатися протягом 15–20 років². Сьогодні можна констатувати, що цей прогноз підтвердився і не втратив актуальності. Так, на запитання «Чи вважаєте Ви за необхідне будівництво нових енергоблоків АЕС в Україні?» понад половина (54,9%) опитаних дали відповідь, що не вважають будівництво необхідним. Тільки 26,8% вважали, що таке будівництво необхідне. Майже кожен п'ятий з опитуваних (18,3%) із відповіддю не визначився³. З огляду на таке ставлен-

¹ Мальшева Н.Р., Ерофеев Н.И., Петрина В.Н. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса. – К.: Наук. думка, 1993. – С. 21; Корякин Ю.И. Социальные аспекты ядерной энергетики // Энергетическое строительство. – 1990. – № 8. – С. 10.

² *Есть ли будущее у АЕС (круглый стол)* // Энергия: Экономика, техника, экология. – 1989. – № 8. – С. 7.

³ *Саприкин В.* Влада і суспільство: налагодження співробітництва для безпечного розвитку ядерної енергетики // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 6. – С. 43.

ня населення до розвитку ядерної енергетики ще на початку 90-х років минулого століття стало зрозуміло, що необхідно залучати населення до вирішення питань, пов'язаних із будівництвом ядерних об'єктів¹. Відтоді у законодавчих актах стали з'являтися норми, що дозволяли поставити під контроль громадськості вирішення відповідних питань, і сьогодні ці норми займають чільне місце у законодавстві. Формування цих норм здійснювалося із урахуванням відповідного зарубіжного досвіду залучення громадськості до реалізації екологічної (у тому числі ядерної) політики.

На даний час загальні положення з цього питання містяться у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9) від 25 червня 1991 р.² Вони передбачають, зокрема: участь громадян в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва й реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь у прийнятті рішень із цих питань; вільний доступ до інформації про стан довкілля (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на довкілля на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи тощо.

З цими загальними положеннями узгоджуються спеціальні приписи Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (статті 10, 11) від 8 лютого 1995 р.³, якими передбачено: право громадян та їх об'єднань на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та

¹ *Єрофеев М.І.* Плата за екологічний ризик // Рідна природа. – 1992. – № 2–3. – С. 51–52.

² Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації; право на отримання інформації від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, в місцях їх проживання чи роботи; право на участь громадян та їх об'єднань в обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок; проведення громадських слухань з питань захисту проектів, пов'язаних зі спорудженням та зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів.

Законом України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» (ст. 3) передбачається проведення місцевого дорадчого опитування (консультативного референдуму) громадян із питання розміщення на відповідних територіях ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. Загалом позитивно оцінюючи включення у процес прийняття відповідних рішень як обов'язкового його елемента дорадчого опитування громадян, все ж таки не можна не звернути уваги на певні вади цього законодавчого припису.

По-перше, у ньому не враховано те, що наслідки ядерних аварій, як свідчить катастрофа на Чорнобильській АЕС, мають вплив не тільки на населення певної місцевості, а й країни у цілому. Тож й опитування мало б мати загальнодержавний характер у випадках, коли йдеться про будівництво нових енергоблоків АЕС.

По-друге, зазначене опитування має дорадчий (консультативний) характер. Це означає за Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 46) від 3 липня 1991 р.¹, що його результати можуть бути враховані, а можуть й ні. Пов'язано це з тим, що в разі якщо рішення місцевої ради не відповідає результатам місцевого дорадчого опитування, то таке рішення може бути прийнятим лише більшістю не менш як

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

дві третини від загальної кількості депутатів відповідної місцевої ради. Тож немає стовідсоткових гарантій того, що думка населення з відповідного питання буде належним чином врахована. Безумовно, найбільш ефективним було б прийняття зазначеного рішення на основі виключно результатів референдуму з цього питання, оскільки він, з одного боку, усуває можливість ігнорування думки більшості населення, а з другого – стимулює відповідні зацікавлені органи виконавчої влади, підприємства, організації щодо активізації ними пропаганди розвитку ядерної енергетики та досягнень сучасних технологій забезпечення безпеки об'єктів ядерно-енергетичного комплексу, як це має місце у інших країнах,¹ змусить їх більш відповідально підходити до обґрунтування проектів розміщення й будівництва ядерних об'єктів.

Щодо функціональних принципів контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, то вони визначають якісний характер цього контролю. Це принципи законності, об'єктивності, постійності, дієвості, гласності. Важливо зазначити, що дані принципи не є розрізненими – вони переплітаються, доповнюють один одного.

Принцип законності є одним з основних у системі принципів здійснення контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Його прояв має два значення: а) органи, посадові особи, на які покладено відповідний контроль, у процесі своєї діяльності мають керуватися приписами законодавства, що визначають їх повноваження, порядок застосування ними заходів реагування на виявлені правопорушення; б) перевірка, оцінка підконтрольних об'єктів має відбуватися відповідно до критеріїв і вимог, що містяться у законодавчих актах, нормах, правилах і стандартах із ядерної та радіаційної безпеки.

Положення про застосування цього принципу наскрізною ниткою проходять крізь правові приписи, що стосуються діяльності у сфері використання ядерної енергії, проєкціонуються на контроль за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки.

¹ Ваганова О. PR в атомній енергетиці США: искусство держать джина в бутылке // Энергетическая политика Украины. – 2002. – № 11. – С. 80–83.

Так, до основних завдань ядерного законодавства належить встановлення прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади, підприємств, установ і організацій, посадових осіб і персоналу, а також громадян стосовно їх діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії (ст. 3 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). Обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання ядерної енергії є дотримання норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки. Ці норми, правила і стандарти затверджуються у порядку, що визначаються законодавством України, підлягають опублікуванню і є обов'язковими на території України (ст. 8 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). Відповідно до законодавства України, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки й має здійснюватися контроль у даній сфері уповноваженими на те органами (ст. 24 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»; п. 4 Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1218 від 19 серпня 2002 р.; п. 1.6 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Держатомрегулювання України № 141 від 19 листопада 2003 р. тощо).

Положення про контроль, як і інші положення ядерного законодавства, мають будуватися на приписах Конституції України, відповідати їм. Важливе значення мають вимоги ст. 19 Основного Закону України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Щоб цей конституційний припис «запрацював» у сфері ядерної та радіаційної безпеки, необхідно посилити роль закону в регулюванні відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням контролю за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Для цього, як свідчить аналіз, слід подолати безсистемність у законодавчому регулюванні зазначених відносин (на рівні законів визначаються окремі, фрагментарні положення з тих чи інших питань контролю, які не мають системного впливу на розвиток

правового регулювання у даній сфері), понизити роль підзаконних актів, на які припадає головне навантаження у регламентації контрольної діяльності, забезпечити об'єднання (систематизацію, уніфікацію) на рівні закону норм із питань контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Принцип об'єктивності є відправним у контрольній діяльності і зумовлює необхідність урахування усієї інформації, який стосується оцінки об'єкта контролю, усіх факторів, що впливають на ефективність заходів щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, а також передбачає відбиття реальності при оформленні результатів контролю.

Принцип об'єктивності забезпечується:

1) установленням чітких критеріїв оцінки підконтрольних об'єктів (нормативів, правил, стандартів із ядерної та радіаційної безпеки тощо);

2) формуванням системи збору об'єктивної інформації про діяльність у сфері використання ядерної енергії, здійснення заходів з ядерної та радіаційної безпеки, радіаційний стан довкілля та окремих його елементів, рівень опромінення населення (радіаційний моніторинг довкілля; державний облік ядерних матеріалів та джерел іонізуючого випромінювання; обов'язкове надання експлуатуючою організацією (оператором) інформації органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки про випадки порушень у роботі ядерних установок або сховищ для захоронення радіоактивних відходів, а також звіти за результатами переоцінки безпеки ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів, що має здійснюватися періодично відповідно до норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки; поданням заявником (юридичною або фізичною особою) документів до органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на право здійснення певного виду діяльності; надання ліцензіатом органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки інформації про наявність та переміщення ядерних матеріалів, їх імпорт та експорт, а також про стан фізичного захисту ядерних установок, уранових об'єктів, джерел іонізуючого випромінювання; зберігання постачальником, що виконує посередницькі функції і бере участь в укладанні будь-якого контракту на по-

стачання ядерних матеріалів, усіх документів, пов'язаних з операціями виконаними ним або від його імені, не менше року після закінчення терміну контракту тощо);

3) відкритістю та доступністю інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки, яку отримано за результатами здійснення контролю у даній сфері, якщо ця інформація не містить даних, що становлять державну чи комерційну таємницю;

4) незалежністю органів державного регулювання з ядерної та радіаційної безпеки при здійсненні державного нагляду від інших державних органів, а також від організацій, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії;

5) забезпеченням відповідності обсягів й форм контролю стану потенційної ядерної та радіаційної небезпеки досягнутому рівню безпеки установок, об'єктів використання ядерної енергії;

6) установленням відповідальності органів контролю за наслідки своєї діяльності (зокрема, передбачена юридична відповідальність за надання дозволів та приписів посадовими особами органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки з порушенням встановленого порядку; прийняття в експлуатацію ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання без реалізації заходів щодо забезпечення захисту персоналу цих установок, населення прилеглих районів та навколишнього природного середовища; приховування інформації про стан радіоактивного забруднення довкілля, а також надання умисно неправдивої інформації про стан радіаційної обстановки тощо).

Принцип постійності контролю передбачає, що контроль не є надзвичайним заходом, а має здійснюватися на постійній основі всіма органами, посадовими особами, яким надані спеціальні контрольні повноваження чи які мають його здійснювати у порядку перевірки (нагляду) за виконанням прийнятих рішень із питань використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Постійність контролю змушує відповідних суб'єктів не послабляти увагу до дотримання правових приписів із питань безпеки у сфері використання ядерної енергії, а відтак сприяє забезпеченню належного режиму ядерної та радіаційної безпеки.

Для органів, для яких контроль є однією з основних функцій, періодичність контролю, форми його здійснення фіксуються у відповідних актах. Наприклад, у Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженому наказом Держатомрегулювання України від 19 листопада 2003 р. № 141, встановлено, що державний нагляд за додержанням вимог безпеки в сфері використання ядерної енергії здійснюється відповідно до річного й місячного планів наглядової діяльності.

Принцип дієвості контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки проявляється у здатності контролю ефективно вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням додержання вимог ядерного законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки, а саме: своєчасно виявляти порушення законодавчих приписів, невиконання заходів із ядерної та радіаційної безпеки та реагувати на них з метою усунення відповідних порушень, покарання осіб, винних у їх скоєнні. Даний принцип інтегрує в собі практично усі інші принципи. Адже дієвість контролю прямо залежить від наявності збалансованої системи органів, що мають контрольні повноваження у даній сфері, належного правового врегулювання порядку здійснення контролю, законодавчого гарантування об'єктивності результатів контрольної діяльності, незалежності органів контролю від впливу суб'єктів, що мають певні інтереси в даній сфері, відкритості контрольної діяльності для громадськості.

Рівень дієвості контролю визначається результатами його впливу на усунення недоліків, що виявляються у діяльності різних суб'єктів відносин у сфері ядерної та радіаційної безпеки. На жаль, є факти, які свідчать про те, що механізми доведення результатів контролю до логічного завершення ще не спрацьовують належним чином (усунення виявлених порушень, а не тільки їх констатація). Наприклад, 22 серпня 2003 р. Печерський районний суд м. Києва прийняв рішення, у якому визнав бездіяльність Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини довкілля та ядерної й радіаційної безпеки неправомірною та поклав на останній чіткі обов'язки (зокрема, забезпечити розробку конкрет-

них термінів виконання заходів, передбачених Комплексною програмою модернізації і підвищення безпеки енергоблоків атомних станцій тощо). Проте Кабінет Міністрів України дозволив собі проігнорувати цей вердикт районного суду, а потім – і відповідні рішення апеляційного суду та Верховного суду України¹.

При здійсненні контролю важливе значення має *принцип гласності*. Гласність є запорукою об'єктивності контролю, дотримання законності при його здійсненні, дієвості контрольної діяльності. Вона сприяє формуванню громадської думки та зверненню уваги державних органів на виявлені порушення, спонукає їх до здійснення відповідних дій щодо запобігання та недопущення неправомірних дій. Тож не випадково на законодавчому рівні спеціально визначаються права громадян щодо отримання від контролюючих органів інформації про радіаційний стан довкілля, функціонування ядерних установок тощо та обов'язки органів контролю щодо оприлюднення інформації, яку вони отримують у процесі своєї діяльності. Прикладом може бути Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 р.², ст. 4 якого встановлено, що громадяни України та їх об'єднання мають право на отримання рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання в місцях їх проживання чи роботи від відповідних органів виконавчої влади, до відання яких належать функції захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання згідно із законодавством України, а ст. 10 до повноважень місцевих органів виконавчої влади – забезпечення населення, у місцях його проживання, інформацією щодо рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання, що виконуються на відповідній території.

Розглянуті принципи контролю відбивають не тільки вітчизняний, а й міжнародно-правовий досвід визначення та реалізації політики у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Адже

¹ Гончаров С. Долгая дорога в дюнах. Кабинет Министров больше не читит законы // Киевский телеграф. – 2004. – 16 сент.

² Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 115.

ядерне законодавство України сформувалося під безпосереднім впливом міжнародно-правових документів із відповідних питань, сприйняло його основні ключові положення, у тому числі з питань контролю, зокрема, при визначенні відповідно до ст. 8 Конвенції про ядерну безпеку повноважень органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, розмежування їх функцій з функціями інших органів управління¹.

Особливе значення для України має забезпечення адаптування свого ядерного законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу (ЄС), оскільки курс на інтеграцію в ЄС є одним із головних пріоритетів зовнішньої політики України на сучасному етапі². Відповідний процес в Україні здійснюється згідно з Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованою Законом України № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р.³ За ст. 62 Угоди сторони мають розвивати та здійснювати співробітництво в цивільному ядерному секторі з різноманітних питань ядерної та радіаційної безпеки (зокрема, спільне дослідження наукових проблем, пов'язаних з Чорнобильською аварією; боротьба з радіоактивним забрудненням повітря, ґрунту та води; подолання наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ядерною енергією/радіоактивністю; розв'язання проблеми безпеки зруйнованого 4-го енергоблоку в Чорнобилі; економічні та адміністративні аспекти зусиль, спрямованих на подолання наслідків аварії; наукові та технічні аспекти діяльності по подоланню наслідків Чорнобильської катастрофи тощо), включаючи контроль і нагляд за радіоактивним станом навколишнього середовища. Як позитивний момент реалізації цієї Угоди слід відзначити те, що ключові принципи контролю у даній сфері, що знайшли відображення у вітчизняному законодавстві (незалежності, об'єктивності, гласності контролю, тощо), не втрачають своєї актуальності у процесі подальшого опрацювання відповідного законодавства ЄС, узгоджують-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №16. – Ст. 70.

² *Юрген Форс, Гернот Білер.* Угода про партнерство та співробітництво і праві реформи в Україні / Український правовий часопис. – 1998. – Вип. 1. – С. 45.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

ся з ним. Це, зокрема, стосується проектів директив Ради ЄС «Про затвердження основних обов'язків і загальних принципів безпеки ядерних установок» (2003/0021(CNS)) та «Про утилізацію відпрацьованого ядерного палива і радіоактивних відходів» (2003/0022(CNS)), які із урахуванням накопиченого досвіду в даній сфері, чинних директив Ради ЄС, що регламентують питання використання ядерної енергії, захист населення та довкілля від радіаційного впливу (зокрема, Директива 96/29 Euratom Ради, що визначає основні стандарти безпеки захисту здоров'я населення та осіб, що працюють на ядерних установках, від загроз, які виникають унаслідок іонізуючого випромінювання, Директива 89/618 Euratom Ради, що покладає на держави-члени ЄС обов'язки щодо інформування населення у випадку виникнення радіаційної небезпеки, Правила Ради (Euratom) № 1493/93 від 8 липня 1993 р. про транспортування радіоактивних речовин між державами-членами ЄС тощо) встановлюють загальні вимоги у сфері ядерної та радіаційної безпеки. У цих проектах особливий наголос зроблено на забезпеченні отримання переконливих доказів безпеки ядерних установок, незалежності органу, котрий регулює ядерну безпеку, гарантуванні вільного здійснення інспекцій на ядерних установках, у тому числі на етапі їх виведення з експлуатації (статті 1, 3, 8 проекту директиви 2003/0021(CNS)), підвищенні рівня поінформованості суспільства з відповідних питань, залученні представників громадськості до процесів прийняття відповідних рішень (ст. 1 проекту директиви 2003/0022(CNS)).

Аналіз міжнародно-правових документів свідчить, що деякі аспекти реалізації принципів контролю у даній сфері потребують чіткішого відтворення у вітчизняних актах ядерного законодавства. Так, одним із принципів міжнародно-правового регулювання ядерної та екологічної безпеки є створення надійних джерел фінансування заходів щодо запобігання негативним впливам небезпечних техногенних об'єктів (у тому числі ядерних установок та об'єктів, ядерних матеріалів) на довкілля, здоров'я людини, персонал¹. На цьому, зокрема, наголошується у

¹ *Recommndation 1130 (1990) / Conseil de L'Europe/ - 1990; Recommndation sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur/ C(74)223/-OCDE/-1974.*

ст. 9 проекту Директиви Ради ЄС 2003/0021(CNS), згідно з якою держави мають здійснювати відповідні заходи щодо гарантування надходження достатніх коштів для забезпечення безпеки ядерних установок. Однією з таких гарантій має бути створення фондів для виведення з експлуатації ядерних установок. Варто зазначити, що цей момент знайшов відображення й у ст. 22 Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами (ратифікована Законом України від 20 квітня 2000 р.,¹ за якою мають забезпечуватися достатні фінансові ресурси для підтримання безпеки установок для поводження з відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами протягом строку їх експлуатації та для зняття з експлуатації.

В ядерному законодавстві України фінансовий аспект забезпечення ядерної безпеки знайшов певне відображення відтворення, але із суттєвими недоліками. Так, питання накопичення фінансових резервів на зняття з експлуатації ядерних установок передбачені в Законі України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 р.² Проте всіх проблем у даній сфері цей Закон не розв'язує. *По-перше*, сфера дії закону стосується тільки атомних електростанцій, що на даний момент знаходяться в комерційній експлуатації і не враховують порядку накопичення фінансових резервів для поводження з радіоактивними відходами інших суб'єктів використання ядерної енергії, включаючи припинення діяльності та зняття з експлуатації науково-дослідних ядерних установок. *По-друге*, не відображені питання фінансово-економічних відносин, які пов'язані з передачею експлуатуючою організацією (оператором) радіоактивних відходів, які утворюються при знятті з експлуатації ядерної установки, спеціалізованому підприємству по поводженню з радіоактивними відходами, зняттям з експлуатації ядерної установки, рішення про зняття з експлуатації якої було прийняте уповноваженим органом до закінчення встановленого у визначеному порядку строку її експлуатації. *По-третє*, експлуатуюча організація (оператор) здійснює відрахування коштів на спеціальний рахунок,

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 243.

² Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 511.

розмір яких визначається у відсотках від чистого доходу, отриманого нею від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг). Звідси виникає питання щодо обліку витрат на поводження з РАВ, які мають враховуватись у собівартості продукції, на які Закон не дає чітких роз'яснень.

Крім того, досі не створені відповідно до ст. 4 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 р. та ст. 33 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. Державний фонд поводження з радіоактивними відходами та Фонд зняття з експлуатації ядерної установки, які мали б забезпечити формування резервів й цільове використання коштів, необхідних для покриття витрат, пов'язаних із нейтралізацією радіоактивних відходів та забезпеченням безпеки при виведенні з експлуатації ядерних установок. По суті, йдеться про ігнорування проблем забезпечення безпеки майбутніх поколінь, яким у спадщину можуть залишитися небезпечні ядерні відходи, непридатні для використання ядерні установки.

За такої невпорядкованості фінансово-правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки суттєво знижується можливість здійснення ефективного контролю за обґрунтованістю та достатністю фінансування заходів щодо виведення з експлуатації ядерних установок та поводження з радіоактивними відходами.

1.3. Розвиток законодавства про контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки

Розвиток ядерного законодавства як окремого напряму правового регулювання суспільних відносин є реакцією суспільства на виникнення нових надзвичайно небезпечних для населення, доквілля видів діяльності, пов'язаних із використанням ядерної енергії. Поява нормативно-правових актів, що регламентували використання ядерної енергії, стало сигналом того, що держава розуміє ступінь ядерної небезпеки, бажає її уникнути й знає як це зробити. Адекватно процесу поширення і поглиблення використання ядерної енергії у різних сферах

суспільного життя йшов процес формування законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки. Його призначенням є встановлення вимог, що забезпечують максимально можливий у даний період науково-технічного, економічного розвитку суспільства рівень безпеки ядерних установок й ядерних матеріалів. Ці вимоги визначають єдині правила розміщення, будівництва, експлуатації ядерних установок, поводження з ядерними матеріалами, які обмежують радіаційний вплив на персонал, населення, довкілля.

Щоб зазначені вимоги запрацювали, встановлюється правовий механізм їх реалізації, важливим елементом якого є контроль. Він примушує відповідних суб'єктів не послабляти уваги до виконання приписів законодавства, дає змогу своєчасно виявляти різного роду правопорушення у галузі ядерної та радіаційної безпеки та відповідним чином реагувати на них із метою їх усунення та покарання винних осіб. Положення про контроль є обов'язковим атрибутом нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Проте спосіб, форма, характер зв'язку правових норм з питань контролю з нормами, дотримання яких повинно забезпечувати контроль, має різне виявлення у ядерному законодавстві, що зумовлено певними тенденціями у його розвитку.

Національне ядерне законодавство України має свої витоки з законодавства колишнього Союзу ССР у зв'язку з цим важливо з'ясувати, яку спадщину отримала Україна у вирішенні питання щодо правового забезпечення організації контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки й як скористалася нею. При цьому важливо врахувати те, що з погляду формування й функціонування системи контролю відповідне законодавство можна розглядати, з одного боку, як базу для визначення об'єктів контролю, критеріїв безпеки, дотримання яких має контролюватися, з другого – як засіб юридичної фіксації організаційних форм контролю, повноважень органів, що його здійснюють.

Наприкінці 80 – на початку 90-х років минулого століття ядерне законодавство СРСР складалося з численних нормативно-правових актів, які своїм регулюванням охоплювали практично всі напрями використання ядерної енергії, сформували

систему правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, яка передбачала:

1) основні вимоги, правила, які орієнтують на обов'язкове дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки у процесі: а) проектування, розміщення, будівництва, експлуатації ядерних об'єктів підприємств й установок, призначених для роботи з радіоактивними речовинами; б) добування, збагачення, переробки ядерної сировини, виробництва, використання, транспортування радіоактивних речовин та інших джерел іонізуючих впливів; в) збору, збереження, знезараження і захоронення радіоактивних відходів; г) проведення наукових досліджень і розробок у даній сфері; ґ) обліку кількості, руху і місцезнаходження ядерної сировини, проміжних продуктів, ядерного палива і радіоактивних відходів; д) здійснення фізичного захисту ядерних матеріалів і ядерних об'єктів; е) експорту й імпорту ядерних матеріалів, радіоізотопної продукції та ядерної техніки;

2) систему органів державного контролю за дотриманням норм, правил із питань ядерної та радіаційної безпеки, здійснення заходів із безпеки у процесі використання ядерної енергії;

3) систему санкцій, що мали застосовуватися у випадку недотримання встановлених вимог, правил.

Правове забезпечення ядерної та радіаційної безпеки здійснювалося рядом нормативно-правових актів, що займали різне місце в ієрархії джерел права. Серед них, зокрема, можна виділити:

1) *акти вищих органів державної влади та управління* (наприклад, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 лютого 1974 р. «Про посилення відповідальності за забруднення моря речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря»¹ (до таких речовин віднесені й радіоактивні речовини, відходи); Указ Президії Верховної Ради СРСР від 3 березня 1988 р. «Про кримінальну відповідальність за незаконні дії з радіоактивними матеріалами»²; постанова Ради Міністрів СРСР від 23 лютого 1987 р. «Про заходи щодо підвищення

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1974. – № 10. – Ст. 161.

² Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 10. – Ст. 152.

ефективності за безпекою в атомній промисловості»¹; постановва Ради Міністрів СРСР від 2 квітня 1987 р. «Про затвердження Статуту про дисципліну працівників системи Міністерства атомної енергетики СРСР»² тощо);

2) *відомчі акти*, які становили основну частину джерел ядерного права в колишньому СРСР. Такі акти приймалися багатьма органами державного управління відповідно до їх повноважень у певній сфері – Міністерством охорони здоров'я СРСР, Міністерством енергетики й електрифікації СРСР, Міністерством геології СРСР та ін. В окремих випадках відповідні акти приймаються спільно кількома відомствами. Наприклад, Правила безпеки при транспортуванні радіоактивних речовин³ затверджені спільно Державним комітетом з використання атомної енергії СРСР, МОЗ і МВС СРСР;

3) *локальні нормативні акти* (внутрішні організаційні підзаконні акти), що приймалися організаціями для вирішення внутрішніх завдань і діяли лише в їх межах. Це положення та інструкції, що затверджували адміністрації ядерних об'єктів або організацій, що мали справу з радіоактивними речовинами й іншими джерелами іонізуючого випромінювання (Інструкція з експлуатації реакторної установки атомної електростанції, Інструкція з радіаційної безпеки АЕС, Інструкція з ліквідації аварій та їх наслідків тощо).

Значний вплив на розвиток ядерного законодавства СРСР мали міжнародно-правові норми. Ідеться, зокрема, про рекомендації МАГАТЕ та інших міжнародних організацій⁴. Наприклад, у 1984 р. МАГАТЕ ухвалила Директиву з питань ядерних установок, у якій містилася пропозиція державам-членам укладати угоди про взаємодопомогу в разі ядерних аварій, а також при надзвичайних радіологічних ситуаціях⁵. Радянський Союз був

¹ СП СССР. – 1987. – № 25. – Ст. 87.

² СП СССР. – 1987. – № 25. – Ст. 87.

³ *Правила безопасности при транспортировке радиоактивных отходов* (ПБ ТРВ –73). – М., 1974.

⁴ *Советское атомное право* / Отв.ред. П.Н.Бургасов, А.И.Иойрыш, А.М.Петросьянц. – М.: Наука, 1986. – С. 33–34.

⁵ *Мальшева Н.Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. – К., 1996. – С. 39.

учасником низки міжнародних конвенцій, положення яких були трансформовані у внутрішнє законодавство, а саме: Конвенції МОП про захист працюючих від іонізуючої радіації (1960 р.), Договору про заборону розміщення на дні морів і океанів та у їх надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення (1971 р.), Конвенції про фізичний захист ядерних матеріалів (1979 р.) тощо.

У той період у ядерному законодавстві ключовим став принцип «заборонено усе, що не дозволено»¹. Це давало змогу враховувати особливі властивості ядерної радіації, функціонування ядерних об'єктів, запроваджувати оптимальний на даний момент механізм запобігання виникненню ядерних інцидентів, загрози радіоактивного опромінювання. Отже, заборони та зобов'язання становили головний зміст усіх вимог, норм, правил із питань ядерної та радіаційної безпеки. Включення до нормативно-правових актів заборон завжди передбачає й визначення механізму контролю за їх дотриманням, відповідальності за їх порушення.

Законодавство СРСР покладало здійснення контролю у галузі використання ядерної енергії на велику групу державних і громадських органів різної компетенції. Це, зокрема, Кабінет Міністрів СРСР, для якого контроль у даній сфері був однією зі складових його загальних функцій по управлінню соціально-економічним розвитком держави; органи управління міжгалузевої компетенції, що в межах своєї компетенції здійснювали контроль за дотриманням загальних вимог нормативно-технічної документації й державних стандартів у галузі проектування і будівництва об'єктів атомної енергетики; ради народних депутатів та їх виконкоми, які з метою захисту екологічних та інших інтересів своїх територій мали контролювати безпечність функціонування відповідних об'єктів, установ; громадські інспектори при державних та громадських органах (санітарних органах, профспілках), що мали повноваження щодо контролю за дотриманням правил і норм, інструкцій з безпеки і промислової санітарії, у тому числі й з питань ядерної та радіаційної безпеки. Особливо важливе значення для забезпечення ефек-

¹ *Иойрши А.И.* Атомная энергия: Правовые проблемы. – М., 1975. – С. 2.7

тивного контролю у даній сфері мало утворення системи спеціалізованих контрольних органів: Держатомнагляду СРСР, Морського реєстру СРСР, Державного санітарного нагляду, Міністерства природокористування та охорони навколишнього середовища, Держгідромету СРСР та інших. Кожен із цих органів мав свою сферу діяльності, але об'єднувала їх спрямованість на забезпечення дотримання вимог безпеки, у тому числі ядерної та радіаційної, підконтрольними підприємствами, установами та організаціями. Конкретні форми, методи діяльності цих органів передбачалися у актах, що визначали їх повноваження. Загальним для них було здійснення контролю за дотриманням правил, норм й інструкцій з ядерної й технічної безпеки (при проектуванні, будівництві, експлуатації ядерних об'єктів, конструюванні й виготовленні устаткування для цих об'єктів тощо); приписів щодо охорони довкілля при поводженні з ядерними матеріалами та експлуатації ядерних об'єктів; розробкою й здійсненням заходів щодо запобігання аваріям на об'єктах ядерної енергетики; здійсненні обліку ядерних матеріалів. Важливим напрямом роботи цих органів було застосування заходів державного примусу у разі виявлення правопорушень у галузі використання ядерної енергії (зупинення експлуатації об'єктів, що становлять радіаційну небезпеку, застосування адміністративних санкцій до осіб, винних у скоєнні адміністративних правопорушень у даній сфері, підготовка матеріалів для правоохоронних органів на осіб, у діях яких є ознаки злочину, тощо).

Підсумовуючи аналіз ядерного законодавства колишнього СРСР, можна зазначити, що воно визначало основні напрями, вимоги щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, спрямовувало їх на конкретні види діяльності, пов'язані з використанням ядерної енергії, встановлювало механізм контролю за їх дотриманням. Це законодавство у своїй основі почало працювати й у незалежній Україні (відповідно до Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»¹) поступово модифікуючись, набуваючи нових рис під

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 621.

впливом політичних, соціальних, економічних умов, що формуються у країні.

Важливо зазначити, що у спадщину було отримано не тільки все позитивне, що було в ядерному законодавстві СРСР, а й усі його вади. Нормативно-правовий матеріал мав розпорошений і переважно відомчий характер. Були відсутні норми, що визначали базові положення правового регулювання у даній сфері (його цілі, принципи тощо). Недостатньо регламентувалася діяльність органів, до компетенції яких належали управління, контроль й нагляд за забезпеченням безпеки тощо¹. Певним чином ці вади й зумовили ненадійність правових гарантій ядерної та радіаційної безпеки і не зуміли запобігти процесам, що призвели у 1986 р. до Чорнобильської катастрофи. Прийняті для забезпечення розв'язання проблем, викликаних цією катастрофою, закони «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р.² були, по суті, першими актами, які розв'язання проблем радіаційного захисту населення піднесли на законодавчий рівень. Проте ці закони мали виключно цільовий характер, орієнтувались на розв'язання конкретної проблеми, не були розраховані на застосування у разі виникнення інших ядерних інцидентів й не мали системного впливу на формування ядерного законодавства в Україні, у тому числі з питань контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Важливий крок у цьому напрямі було зроблено Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. У ньому із урахуванням позитивних напрацювань вітчизняної практики, світового досвіду у вирішенні питань охорони довкілля були сформульовані основні, базові положення з питань організації управління у даній сфері, забез-

¹ *Советское атомное право* / Отв. ред. П.Н.Бургасов, А.И.Иойрыш, А.М.Петросьянц. – М.: Наука, 1986. – С. 19; *Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетики (правовые проблемы)*. А.И.Иойрыш, О.А.Супатаева, Р.Ю.Парик. – М., 1991. – С. 6–7.

² Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 541; Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 543.

печення екологічної безпеки в процесі здійснення господарської та іншої діяльності, у тому числі у процесі використання ядерної енергії. Так, за ст. 54 цього Закону підприємства, установи та організації, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, зобов'язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що виключала б можливість радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища та негативного впливу на здоров'я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, переробки, використання та захоронення радіоактивних речовин. На цю діяльність, як і на інші види діяльності, що мають вплив на стан довкілля та здоров'я людини, поширюються положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», присвячені екологічній експертизі (розділ VI), моніторингу навколишнього природного середовища (ст. 22), державному й громадському контролю у галузі навколишнього природного середовища (статті 35, 36), прокурорському нагляду за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 37). Цей Закон має базовий характер, що зумовлює характер його приписів, що закріплюють лише вихідні, принципові положення, які мають отримувати подальшу конкретизацію у більш спеціалізованих нормативно-правових актах із урахуванням особливостей тих чи інших сфер правового регулювання.

Основні концептуальні засади розвитку правового регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії було визначено Концепцією державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні, яка була затверджена Постановою Верховної Ради України від 25 січня 1994 р.¹ У ній, зокрема, прямо вказувалося на необхідність створення законодавчої бази, яка регламентує будь-яку діяльність у галузі використання ядерної енергії. І вже 8 лютого 1995 р. було прийнято Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», а 30 червня – Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами».

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 106.

Надалі з коротким проміжком часу приймалися послідовно закони України: «Про видобування та переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 р.¹, «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1999 р.², «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.³, «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 р.⁴, «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19 жовтня 2000 р.⁵, «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» від 13 грудня 2001 р.⁶, «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 р.⁷, «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 8 вересня 2005 р. та ін.

Відповідно до цих законів України розробляються підзаконні нормативно-правові акти, що конкретизують, деталізують правила безпеки при здійсненні діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії, поводження з ядерними матеріалами, визначають критерії оцінки ядерної та радіаційної безпеки, здійснення контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки тощо. Прикладами таких нормативно-правових актів є: *постанови Кабінету Міністрів України*: від 29 червня 1996 р. № 708 «Про затвердження Положення про порядок встановлення розмірів та накладення штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11. – Ст. 39.

² Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 115.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 4. – Ст. 33.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 96.

⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 511.

норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт» від 29 червня 1996 р. № 708; «Про визначення центрального органу та пункту зв'язку з питань фізичного захисту ядерного матеріалу» від 30 липня 1996 р. № 861; «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки» від 8 лютого 1997 р. № 163; «Про затвердження Положення про основні заходи організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України» від 29 листопада 1997 р. № 1332; «Про затвердження переліку джерел іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких звільняється від ліцензування» від 1 липня 2002 р. № 912.

Чималий масив становлять *акти органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки*, зокрема: Положення про порядок розслідування та обліку порушень у роботі АЕС України (НД 306.205-96), затверджене наказом Мінекобезпеки України від 3 липня 1996 р. № 69; Порядок користування Державним реєстром джерел іонізуючого випромінювання, затверджений наказом Мінекобезпеки та Мінпромполітики України від 18 січня 2000 р. № 17/12; Основні санітарні правила протирадіаційного захисту України (ОСПУ), затверджені постановою Головного державного санітарного лікаря України від 28 грудня 2000 р. № 120; Основні положення забезпечення безпеки проміжних сховищ відпрацьованого ядерного палива сухого типу, затверджені наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19 травня 2004 р. № 89; Правила ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006), затверджені наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 30 серпня 2006 р. № 132; Методичні рекомендації «Здійснення контролю за дотриманням радіаційно-гігієнічних параметрів у будівництві», затверджені наказом МОЗ України від 29 грудня 2007 р. № 883 тощо.

Отже, з часу отримання Україною незалежності активний процес формування ядерного законодавства України забезпечив піднесення на рівень закону вирішення важливих, принципових питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні. Оцінюючи цей процес, необхідно зазначити, що розробка відповідно до законів національних норм, правил і стандартів,

на які мають орієнтуватися контролюючі органи при перевірці додержання вимог законодавства з ядерної та радіаційної безпеки, іде надто повільно. До цього часу в Україні користуються документами колишнього СРСР, серед яких – норми і правила, які встановлюють для певної галузі технічні принципи і критерії забезпечення безпеки, що визначаються відповідно до цілей, основних завдань, принципів, порядку і правил здійснення діяльності, встановлених у нормативно-правових актах вищих ієрархічних рівнів тощо. Зокрема, до зазначених актів колишнього СРСР належать: «Правила устройства и безопасной эксплуатации исполнительных механизмов органов воздействия на реактивность. ПНАЭ Г-7-013-89»; «Правила устройства и эксплуатации локализующих систем безопасности атомных станций. ПНАЭ Г-10-021-90»; «Правила устройства и эксплуатации систем аварийного отвода тепла от ядерных реакторов к конечному поглотителю, ПНАЭ Г-5-020-89»; «Оборудование и трубопроводы атомных энергетических установок. Сварные соединения алюминиевых сплавов. Правила контроля. ПНАЭ Г-7-023-90»; «Оборудование и трубопроводы атомных энергетических установок. Дуговая сварка алюминиевых сплавов в защитных газах. Основные положения. ПНАЭ Г-7-022-9»; «Правила безопасности при хранении и транспортировании ядерного топлива на объектах атомной энергетики. ПНАЭ Г-14-029-91» та ін.

Для інтенсифікації процесу розробки національних норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки необхідно запровадити його спеціальне програмне забезпечення. Тобто на державному рівні має бути запроваджена спеціальна програма з розробки зазначених норм, правил, стандартів, у якій будуть визначені наукові організації, центральні органи виконавчої влади, відповідальні за їх розробку, передбачено відповідне фінансування, строки виконання певних заходів тощо.

Оцінюючи стан ядерного законодавства, слід відзначити певну розбалансованість між двома групами приписів, присвячених: 1) встановленню правових вимог, правил щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у процесі здійснення тих чи інших видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерної енергії (тобто ідеться про групу норм, що, по суті, визначає склад, параметри об'єктів контролю у даній сфері); 2) регламен-

тації механізму контролю за додержанням правових вимог, правил першої групи приписів. Якщо перша група досить ретельно, всебічно виписана у законах з питань ядерної та радіаційної безпеки, то друга – обмежується фрагментарним визначенням положень з питань контролю, не отримала системного викладення. Прикладом може бути базовий для даної сфери Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». У ньому значна увага зосереджена на визначенні комплексу вимог щодо: розміщення, проектування, спорудження, введення в експлуатацію, експлуатацію та зняття з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; здійснення робіт та надання послуг, які впливають на безпеку під час використання ядерної енергії; поводження з ядерними матеріалами та джерелами іонізуючого випромінювання; проведення наукових досліджень з використанням ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, ядерних матеріалів; фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо.

На цьому фоні положення, присвячені контролю, губляться, розчиняються серед інших положень закону, не охоплюють усього спектру завдань, які мають вирішувати.

По-перше, вони не містять комплексного уявлення про призначення, механізм, напрями застосування контролю, який об'єктивно має відігравати ключову роль у забезпеченні дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки, а відтак й у реалізації ядерної політики держави. Зокрема, у завданнях ядерного законодавства (ст. 3 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») відсутні положення, присвячені визначенню правових засад контролю у даній сфері. У ст. 4 Закону, що встановлює принципи радіаційного захисту, поза увагою залишився постійний радіаційний контроль за рівнями радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів харчування, сировини, жилих і виробничих приміщень, без якого неможлива належна реалізація інших принципів радіаційного захисту, пов'язаних із запобіганням понад дозового опромінення (опромінення окремих осіб від усіх джерел та видів діяльності у підсумку не повинно перевищувати встанов-

лених дозових меж тощо). У ст. 5 «Основні принципи державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту» Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» лише побіжно в контексті з нормуванням та ліцензуванням згадується нагляд у сфері використання ядерної енергії, який за статтями 22, 23 цього Закону покладено на органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Водночас за цим Законом контрольні повноваження у цій сфері мають й інші органи (зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено здійснення контролю за забезпеченням безпеки населення та охороною навколишнього природного середовища на своїй території, за готовністю підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випадок радіаційної аварії – ст. 20). Це є свідченням того, що позиція законодавця щодо контролю у даній сфері не вирізняється чіткістю. Даний висновок підтверджується й тим, що у ст. 7, яка визначає сферу дії Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», до цієї сфери віднесено лише державний контроль за радіаційною обстановкою на території України. З поля зору законодавця, зокрема, випав контроль за дотримання вимог ядерної безпеки, контроль ядерних матеріалів, радіаційний контроль за рівнями радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів, сировини, приміщень тощо.

По-друге, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» не забезпечує системності у регламентації відносин у сфері контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Це виявляється у тому, що він не містить окремого розділу, присвяченого контролю. Внаслідок цього суттєво ускладнюється ознайомлення з відповідними нормами, які стосуються тих чи інших аспектів контролю у даній сфері – державного контролю за радіаційною обстановкою (ст. 7), контролю за діяльністю юридичних та фізичних осіб, які використовують ядерні установки, джерела іонізуючого випромінювання та ядерні матеріали (ст. 20), державного нагляду за дотриманням норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, а також умов наданих дозволів (ст. 24), державного нагляду за ядерною та радіаційною безпекою (ст. 25), державної системи

експортно-імпортного контролю ядерних матеріалів, обладнання і технологій (ст. 67), контролю ядерних матеріалів (ст. 68) тощо. В законі також не визначається зміст кожного з зазначених напрямів контролю, а отже, важко судити про особливості їх застосування. Іншим недоліком законодавчої регламентації механізму контрольної діяльності у даній сфері є нечіткість у визначенні суб'єктів контролю. У Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» цей аспект більш-менш відображений лише стосовно органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки – визначена система цих органів, їх повноваження щодо здійснення державного нагляду, права та обов'язки, утворюваних ними державних інспекцій (статті 23, 24, 25). Проте й норми, що стосуються контрольної діяльності цих органів, мають надто загальний характер, не визначають специфіку, напрями цієї діяльності певних органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (Мінприроди України, МОЗ України, Державного комітету ядерного регулювання України тощо).

Важливо зазначити що досі відсутній прямий кореспондуючий зв'язок між відповідними нормами Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та інших законів, що входять до системи ядерного законодавства. Останні або копіюють базовий закон у регламентації відповідних питань або визначають загальні положення контролю з відсилкою до підзаконного акта, що має регулювати контрольну діяльність у певній сфері використання ядерної енергії. Наприклад, Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» обмежується загальною нормою, якою встановлено, що нагляд за дотриманням умов ліцензії здійснює орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки шляхом інспекційних перевірок та аналізу стану ядерної та радіаційної безпеки за звітною документацією, що подається організацією. Порядок проведення таких перевірок, їх періодичність і звітність визначаються органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст. 15). У Законі України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» міститься короткий припис щодо того, що «порядок

проведення державної перевірки систем фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання та планів взаємодії у разі вчинення актів ядерного тероризму визначає Кабінет Міністрів України» (ст. 16). Закон України «Про видобування і переробку уранових руд» містить декілька положень про контроль, які, однак, мають виключно інформаційний, констатуючий характер, не передбачають механізмів їх реалізації. Зокрема, це стосується таких положень: здійснення контролю за дотриманням вимог норм, правил і стандартів при видобуванні і переробці уранових руд та контроль за використанням уранових руд і продуктів їх переробки, їх перевезенням, придбанням, збутом, експортом та імпортом включається до державного регулювання при видобуванні і переробці уранових руд та використанні продуктів їх переробки – ст. 6; проект уранового об'єкта має передбачати заходи щодо контролю за надходженням радіоактивних речовин у довкілля – ст. 10; до особливостей експлуатації та забезпечення безпеки уранових об'єктів віднесено забезпечення контролю за дозами опромінення персоналу; забезпечення контролю за радіоактивним забрудненням гірничошахтного устаткування, обладнання, транспортних засобів тощо – ст. 11. За таким самим принципом побудовані положення про контроль й у Законі України «Про поводження з радіоактивними відходами». Цей Закон, зокрема, передбачає, що: контроль за станом навколишнього природного середовища в районах розташування сховищ радіоактивних відходів здійснюється за рахунок ліцензіата сховищ радіоактивних відходів – ст. 20; «місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування» здійснюють контроль за радіаційним станом відповідних територій після зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, або закриття сховищ для захоронення – ст. 8; протягом усього часу зберігання або захоронення радіоактивних відходів має регулярно здійснюватися контроль за їх станом – ст. 17 тощо.

Отже, на рівні законів не забезпечується ретельне (комплексне, всебічне, системне) регулювання відповідних питань. Відомо ж, що коли закон не вирішує певних завдань, обмежується загальним регулюванням, то посилюється роль так зва-

ного підзаконного регулювання. Це має місце у регламентації контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Тут значна роль належить актам Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, що віднесені законодавством до органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки.

Так, норми щодо організації контролю за ядерною та радіаційною безпекою містяться у таких постановках Кабінету Міністрів України як «Про затвердження Положення про порядок встановлення розмірів та накладення штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт» від 29 червня 1996 р. № 708; «Про затвердження Положення про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів» від 18 грудня 1996 р. № 1525; «Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України» від 29 листопада 1997 р. № 1332; «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки для надання допуску фізичним особам до роботи на ядерних установках та з ядерними матеріалами» від 25 грудня 1997 р. № 1471; «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р. № 830; «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122; «Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 1218 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2004 р. № 1273) тощо.

Акти органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки визначають організаційні засади окремих видів контролю у даній сфері, форми й процедури його здійснення. Це, зокрема, Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54; Порядок проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, затверджений Державним комітетом ядерного регулювання України від 21 лютого 2005 р. № 21; Методика з організації державного

нагляду за системою управління якістю на етапі експлуатації ядерних установок, затверджена наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 30 червня 2004 р. № 113; Порядок здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затверджений наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2003 р. № 141 тощо. Аналіз нормативно-правового забезпечення контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки свідчить про надзвичайну розпорошеність правових норм, що регулюють цей вид контролю. Як відомо, розпорошеність норм із певних сфер правового регулювання, відсутність цементуючих такі норми базових приписів призводить до висновку про необхідність їх систематизації. У даній сфері це доцільно зробити шляхом розробки й прийняття **закону про основні принципи контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні**. Він має систематизувати, уніфікувати численні норми з питань контролю, що розпорошені по різних нормативно-правових актах, забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм з відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Про право на існування такого інституту свідчить наявність групи норм, які регулюють однорідні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки¹. Вони, зокрема, визначають суб'єктів та об'єкти контролю у даній сфері, принципи, напрямки, форми його здійснення.

Слід зауважити, що оформлення тих чи інших норм у правовий інститут можна забезпечити шляхом виділення їх як у окремий спеціальний закон, так і у окремий розділ базового закону. Для сфери правового регулювання, що розглядається, більш оптимальним є формування відповідного інституту саме шляхом закону. На відміну від виділення окремого розділу, формат якого дає змогу фокусувати увагу лише на найбільш загальних питаннях чи окремих аспектах регулювання тієї чи іншої діяльності, закон надає можливість комплексно й всебічно регламентувати всі аспекти діяльності, яка вирізняється й

¹ Цвік М.В. Інститут права // Юридична енциклопедія. – Т. 2. – С. 701, 702.

різноманітністю суб'єктів, що беруть участь у її здійсненні, і формами її здійснення, а також особливою важливістю для захисту екологічних та інших інтересів людини, суспільства у цілому. Прикладом такого підходу є, зокрема, прийняття Верховною Радою України Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹ від 19 червня 2003 р.

Спеціальний закон з питань контролю за ядерною та радіаційною безпекою, який запропоновано, підкреслить значення цього контролю, приверне увагу до нього громадськості, надасть можливість більш системно удосконалювати механізм його (контролю) здійснення. Цей закон має визначити місце у організаційній системі контролю кожного органу, що бере у ньому участь, а також основні напрями здійснення цього контролю (за дотриманням вимог ядерної, радіаційної пожежної безпеки на підприємствах ядерного комплексу, при поводженні із радіоактивними відходами, іншими радіоактивними речовинами та ядерними матеріалами, при прийнятті рішень щодо розміщення, проектування та введення у дію ядерних об'єктів, за використанням коштів, що надані для здійснення заходів щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, за реалізацією програм у сфері використання ядерної енергії, й за радіаційним станом довкілля, окремих об'єктів природи тощо). У запропонованому законі також доцільно встановити форми його здійснення (перевірки, обстеження, ревізії, огляд тощо), зобов'язати кожний орган (посадову особу) використовувати тільки ту форму, яка передбачена його повноваженнями, визначити його види. Центральне місце в даному законі мають займати положення, що визначатимуть принципи контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки (підконтрольність й підзвітність контролюючого органу перед відповідними органами державної влади, громадськістю, об'єктивне його проведення, дотримання вимог закону при його здійсненні тощо). З цим законом мають кореспондуватися положення про контроль, що містяться у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та інших нормативно-правових актах ядерного законодавства.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №39. – Ст. 350.

Характеристика законодавства про контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки передбачає й аналіз міжнародно-правових аспектів контролю за ядерною та радіаційною безпекою. Україна як держава, що широко використовує ядерну енергію, є учасницею багатьох міжнародно-правових договорів із питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, після аварії на Чорнобильській АЕС під егідою МАГАТЕ були розроблені й прийняті Конвенція про оперативне сповіщення про ядерні аварії» від 26 вересня 1986 р. та Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації» від 26 вересня 1986 р. Обидва договори були підписані Україною 30 грудня 1986 р. з датою введення у дію з 26 лютого 1987 р. У наступні роки Верховною Радою України були прийняті: Постанова від 5 травня 1993 р. «Про участь України у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу» (1980 р.)¹, Закон України «Про приєднання України до Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду»² від 12 липня 1996 р., Закон України «Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку»³ від 17 грудня 1997 р., Закон України «Про ратифікацію Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами»⁴ від 20 квітня 2000 р., Закон України «Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року»⁵ від 16 листопада 1994 р. Ці та інші міжнародно-правові акти, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки, підписані та ратифіковані Україною, згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, а отже й об'єктами контролю, спрямованого на забезпечення дотримання їх вимог. Такий контроль здійснюється або на загальних правових засадах, або відповідно до приписів, що містяться у відповідних міжнародно-правових актах, чи у прийнятих відповідно до них

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 24. – Ст. 262.

² Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 44. – Ст. 222.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 70.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 243.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 47. – Ст. 421.

міжурядових та міжвідомчих угодах. Так, Конвенція про ядерну безпеку, покладаючи на сторону Конвенції організацію здійснення регулюючого контролю і оцінки ядерних установок з метою перевірки додержання регулюючих положень і умов ліцензій, передбачає (ст. 5) підготовку доповідей, що подаються на наради з їх розгляду (ст. 20), про заходи, вжиті з метою здійснення кожного із зобов'язань, що випливають з цієї конвенції. Доповіді розробляються відповідно до ст. 22 конвенції, Керівних принципів, які стосуються національних доповідей, що надаються відповідно до Конвенції про ядерну безпеку (МАГАТЕ, Інформаційний циркуляр, INFCIRC/572/Rev.1, 21.10.1999 р.). Україна розробила декілька таких національних доповідей. Зокрема, у третій доповіді була надана інформація про стан безпеки ядерних установок і заходів, що вживаються для підвищення її рівня та захисту населення й довкілля в Україні, висвітлені зміни в законодавчому регулюванні за певний період¹.

Україна як член МАГАТЕ (Міжнародне агентство з атомної енергії), яке утворено у 1957 р. згідно з рішенням Генеральної Асамблеї ООН від 3 грудня 1955 р. з метою розвитку міжнародного співробітництва в галузі мирного використання ядерної енергії, також підпадає під контроль, що здійснює ця організація за дотриманням вимог міжнародно-правових актів із відповідних питань. Зокрема, в Україні проводилися місії Міжнародної групи з розгляду регулюючої діяльності (International Regulatory Team – IRRТ), на яких розглядався широкий спектр питань, які стосуються роботи державних органів регулювання ядерної і радіаційної безпеки, а саме: законодавство та відповідальність державних органів у сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки; організація роботи державного органу регулювання ядерної та радіаційної безпеки; процедури дозвільної діяльності; процедури проведення аналізу та оцінки ядерної і радіаційної безпеки; проведення інспекцій та нагляд за виконанням законів у сфері використання ядерної енергії; розробка норм і правил; поведження з радіоактивними

¹ *Національна доповідь «Про виконання зобов'язань України відповідно до Конвенції про ядерну безпеку».* – К., 2004. –134 с.

відходами та зняття з експлуатації АЕС; радіаційний захист. За результатами роботи місії склалися звіти і надавалися відповідні рекомендації.

Окремі аспекти контролю за дотриманням вимог міжнародно-правових актів, удосконалення його здійснення визначаються також у міжурядових угодах (Угода між Урядом України, Урядом Російської Федерації та Урядом Словацької Республіки про співробітництво в галузі транспортування ядерного палива між Російською Федерацією та Словацькою Республікою через територію України від 18 листопада 1993 р.; Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво з питань, що становлять взаємний інтерес у зв'язку з ядерно-технічною безпекою і радіаційним захистом від 10 червня 1993 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про оперативне сповіщення про ядерні аварії та обмін інформацією в галузі ядерної та радіаційної безпеки від 24 вересня 2005 р. тощо) та міжвідомчих угодах (Угода між Державним комітетом України з ядерної та радіаційної безпеки і Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки стосовно розвитку державної системи контролю, обліку і фізичного захисту ядерних матеріалів з метою запобігання розповсюдженню ядерної зброї з України від 18 грудня 1993 р.; Адміністративна домовленість між Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Контрольною радою з атомної енергії Канади згідно з Угодою між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво в мирному використанні ядерної енергії від 20 грудня 1995 р. тощо).

Механізми, форми контролю за дотриманням вимог, що визначені у міжнародних угодах і знайшли відображення у законах України з питань ядерної та радіаційної безпеки, передбачаються й у спеціальних постановках Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, постанови: від 30 серпня 1995 р. № 704 «Про компетентні національні органи з питань виконання міжнародних конвенцій у галузі використання ядерної енергії»; від 12 березня 1996 р. № 302 «Про затвердження Положення про порядок контролю за експортом, імпортом і транзитом товарів, що стосуються ядерної діяльності та можуть бути використані у ство-

рені ядерної зброї»; від 29 листопада 1997 р. № 1332 «Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України» тощо).

Розглядаючи міжнародно-правовий аспект щодо контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки, слід підкреслити, що ефективність такого контролю значною мірою залежить від того, наскільки національне законодавство узгоджене з міжнародно-правовими актами. З цього погляду особливе значення має забезпечення адекватності у визначенні об'єктів контролю, до яких, зокрема, належать ядерні установки, ядерний матеріал, що застосовуються у національному законодавстві, із тими, що наводяться у міжнародно-правових актах. Так, у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» замість двох визначень термінів «ядерні установки – об'єкти по виробництву ядерного палива, ядерні реактори, які включають критичні та підкритичні збірки; дослідницькі реактори; атомні електростанції; підприємства і установки по збагаченню та переробці палива, а також сховища відпрацьованого палива...» та «ядерна установка – будь-який ядерний реактор, за винятком реактора, яким обладнаний засіб морського або повітряного транспорту з метою використання його як джерела енергії для приведення в рух цього засобу транспорту або з будь-якою іншою метою, будь-який завод, що використовує ядерне паливо для виробництва ядерного матеріалу, або будь-який завод, на якому обробляється ядерний матеріал, включаючи будь-який завод, на якому переробляється опромінене ядерне паливо, та будь-яке місце, де зберігається (складований) ядерний матеріал, за винятком місця складування, пов'язаного з перевезенням такого матеріалу, за умови, що декілька ядерних установок одного оператора, розташовані в одному місці, розглядаються як єдина ядерна установка» варто використати один. Це доцільно зробити з метою полегшення як сприйняття відповідної термінології, так і приведення цих визначень у відповідність із Об'єднаною конвенцією про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, яка під ядерною установкою розуміє «цивільну установку разом з належними до неї земельною ділянкою, будовами та устаткуванням, де утворюються, об-

робляються, використовуються, зазнають фізичного маніпулювання, зберігаються або заховуються радіоактивні матеріали в таких масштабах, за яких потрібно брати до уваги фактор безпеки». З огляду на зазначене можна запропонувати залишити у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» термін «ядерна установка» у редакції, що міститься в Об'єднаній конвенції.

Зазначене стосується й терміна «ядерний матеріал», який у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» також має два визначення. Доцільно його привести у відповідність із визначенням, що міститься у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу («ядерний матеріал» означає плутоній, за винятком плутонію з концентрацією ізотопів, що перевищує 80% по плутонію-238, уран-233, уран, збагачений ізотопами уран-235 чи уран-233, уран, що містить суміш ізотопів, які зустрічаються в природі у формі, відмінній від руди або рудних залишків, і будь-який матеріал, що містить один або понад вищезазначених елементів).

Важливим аспектом міжнародного контролю є запобігання загрози ядерного чи радіологічного міжнародного тероризму. Глобальний характер цих загроз, неможливість ефективної протидії тероризму в рамках однієї країни (якою б могутньою вона не була) поставив перед міжнародною спільнотою завдання щодо забезпечення ефективного обміну інформацією і взаємодії у сфері використання ядерних і радіоактивних матеріалів. У цьому процесі Україна бере активну участь. Вона є учасницею Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу. На підставі Договору про нерозповсюдження ядерної зброї була укладена Угода між Україною і МАГАТЕ про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї від 21 вересня 1995 р., яка ратифікована Законом України від 17 грудня 1997 р.¹ Україна узяла на себе зобов'язання прийняти згідно з положеннями цієї Угоди гарантії до всього вихідного або спеціального матеріалу, що розщеплюється, в усій мирній ядерній діяльності в межах її території, під її юрисдикцією або що здійснюється під її контролем де б то не було

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 71.

виключно з метою перевірки того, щоб такий матеріал не переключався на ядерну зброю або інші ядерні вибухові пристрої. Агентство має застосовувати гарантії таким чином, щоб мати можливість перевіряти дані системи України, щоб впевнитися, що ядерний матеріал ніяким чином не переключався з мирного використання на виробництво ядерної зброї або інших ядерних вибухових пристроїв. Важливе значення для забезпечення реалізації Договору про нерозповсюдження ядерної зброї є ратифікація Україною Додаткового протоколу до цього Договору (Законом України від 16 листопада 2005 р. № 3092-IV). Протокол був розроблений у 1997 р., і він надає МАГАТЕ додаткові повноваження у сфері забезпечення гарантій, а держава-учасниці Договору зобов'язує надавати Агентству ширший спектр повноважень.

Складність розв'язання проблем забезпечення взаємодії країн проти ядерної загрози спонукала держави ухвалити 13 квітня 2005 р. Міжнародну конвенцію про боротьбу з актами ядерного тероризму, яка визначає комплекс міжнародно-правових заходів, у тому числі тих, що стосуються контролю, спрямованих на забезпечення протидії можливим актам ядерного тероризму. Ця Конвенція ратифікована Законом України від 15 березня 2006 р. № 3533-IV.

Розділ II

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Загальна характеристика системи органів, що здійснюють контроль у галузі ядерної та радіаційної безпеки

Контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки є функцією багатьох органів державної влади, органів місцевого самоврядування. До нього залучена й громадськість. Усі вони утворюють систему, в якій кожний елемент має своє призначення й взаємодіє з іншими елементами з метою досягнення загальних цілей. Від скоординованості дій суб'єктів, що утворюють таку організаційну систему, залежить ефективність контролю у даній сфері.

Як зазначалося, суб'єктами контролю є: парламент України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, включаючи ті, на які покладено здійснення державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, органи місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, суб'єктів, що отримали ліцензію на здійснення діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії, а також громадськість. Усі вони групуються за своїм статусом, характером діяльності й формують системи державного, виробничого, самоврядного та громадського контролю.

Система державного контролю є найбільш розгалуженою і включає в себе органи, для яких контроль у даній сфері є однією зі складових усієї сукупності наданих функцій або ж належить до основної функції. Так, згідно з Конституцією України (ст. 75) Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом в Україні. Проте здійсненням законодавчої функції повноваження парламенту України не обмежуються. Він також

згідно з Основним Законом України реалізує й інші функції, включаючи контрольні¹. При цьому контроль з питань ядерної та радіаційної безпеки в роботі парламенту здійснюється у різноманітних організаційно-правових формах², може мати самостійне значення або здійснюватися у контексті контролю за певними сферами, визначеними Конституцією України та законами України (зокрема, за діяльністю Кабінету Міністрів України, у тому числі у процесі розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – п. 11 ст. 85 Конституції України; за виконанням Державного бюджету України – п. 4 ст. 85 Конституції України). Самостійного значення парламентський контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки набуває у випадках, коли питання, присвячене діяльності з використання ядерної енергії, виноситься на окремий розгляд. Це може бути, зокрема, у тому разі, коли на розгляді у Верховній Раді України знаходиться законопроект, що має усунути певні недоліки в механізмі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Усебічний, детальний розгляд такого законопроекту в парламентських комітетах на пленарних засіданнях дає змогу не тільки висвітлити проблеми, які існують у даній сфері, а й прийняти законодавче рішення щодо їх вирішення. Такого роду законопроектом був, зокрема, проект Закону про Державний фонд поводження з радіоактивними відходами (реєстр. № 9150 від 21 лютого 2006 р.), в обґрунтуванні якого визначалися усі слабкі місця механізму формування резервів коштів для розв'язання проблем утилізації, нейтралізації, схову радіоактивних відходів в Україні й передбачався варіант удосконалення цього механізму. Ядерний аспект є центральним у контрольній діяльності Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки. Так, із метою оцінки, перевірки стану дотримання законодавства у сфері поводження з радіоактивними відходами рішенням цього Комітету від 15 червня 2004 р. № 68-V було утворено спеціальну ро-

¹ *Коментар* до Конституції України. Друге вид., випр. й доп. – К., 1998. – С. 202–206.

² *Майданик О.* Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні // *Право України*. – 2003. – № 7. – С. 9–13.

бочу групу, висновки й рекомендації якої використовувалися при опрацюванні законопроектів, надсилалися Президентові України, іншим органам виконавчої влади для використання у практичній діяльності.

Парламентський контроль має широкі межі й присутній практично в усіх випадках, коли йдеться про реалізацію повноважень, пов'язаних із визначенням засад внутрішньої та зовнішньої політики, затвердженням загальнодержавних програм, законодавчим визначенням прав і свобод людини й громадянина тощо. Оскільки ядерна проблематика може виявлятися в усіх зазначених випадках (*прикладом цього є Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвержені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР¹, які містять розділ, присвячений екологічній безпеці в енергетиці та ядерній галузі*), то й парламентський контроль тоді може отримувати відповідне (ядерне) забарвлення.

Специфіка організації роботи парламенту передбачає використання індивідуальної та колективної форм контролю. Індивідуальна форма контролю реалізується шляхом депутатських запитів, звернень до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх керівників, а також до керівників підприємств, установ, організацій, незалежно від підпорядкування з питань ядерної та радіаційної безпеки, що становлять суспільний інтерес, на які мають отримати обов'язкову відповідь.

Колективна форма контролю застосовується у роботі комітетів Верховної Ради України при розгляді на їх засіданнях питань з ядерної політики. До цієї форми контролю слід віднести й розгляд на пленарних засіданнях питань, які стосуються забезпечення ядерної та радіаційної безпеки (законопроектів із відповідних питань), проведення у парламенті Днів Уряду, парламентських слухань із проблем, які тією чи іншою мірою можуть стосуватися ядерної та радіаційної безпеки.

Активними самостійними суб'єктами парламентського контролю є Рахункова палата, діяльність якої регламентується За-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

коном України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р.¹, та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, статус якого визначено Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.² Рахункова палата утворюється Верховною Радою України, підпорядкована їй і підзвітна їй, здійснює контроль за витрачанням бюджетних коштів, у тому числі й тих, що надаються для вирішення питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, розвиток ядерної енергетики.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Природно, що сфери його інтересів поширюються й на права людини на безпечне довкілля, компенсацію шкоди, завдану екологічно небезпечною діяльністю, у тому числі у сфері використання ядерної енергії. Це знаходить відображення у доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, присвячених стану та захисту прав і свобод людини в Україні. Зокрема, у третій з таких доповідей на підставі вивчення відповідної практики зверталася увага на необхідність прийняття Національної програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи й включення до неї як складової програми реабілітації населених пунктів, забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи.

Суб'єктами парламентського контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки потенційно можуть виступати й тимчасові спеціальні комісії й тимчасові слідчі комісії, які згідно зі ст. 89 Конституції України можуть утворюватися відповідно для підготовки і попереднього розгляду питань та для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Важливим суб'єктом контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки є Президент України. Ця функція зумовлена статусом Президента України, який як гарант дотримання

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

² Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

прав людини і громадянина (ст. 102 Конституції України) повинен сприяти створенню й функціонуванню відповідних механізмів забезпечення повної та безперешкодної реалізації цих прав. Так, у порядку контролю Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, які, зокрема, можуть стосуватися питань ядерної та радіаційної безпеки, із мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 106 Конституції України). Також Президент України може звертатися до Конституційного Суду України стосовно вирішення питань щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, у тому числі присвячених визначенню та реалізації ядерної політики (ст. 150 Конституції України). Окрім того, за зверненням Президента України Конституційний Суд України має давати висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів (включаючи й ті, що мають відношення до забезпечення ядерної та радіаційної безпеки), що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»¹). Контролюючий характер має також повноваження Президента України щодо застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (у тому числі тих, що регулюють відносини у сфері використання ядерної енергії, ядерної та радіаційної безпеки) із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою України.

Важливу роль у сприянні Президентіві України щодо утвердження ядерної та радіаційної безпеки в країні відіграє Рада національної безпеки і оборони України. Вона є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президенті України (ст. 197 Конституції України). Відповідно до компетенції, визначеної у ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р., цей орган має розробляти та розглядати на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони,

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

та продавати пропозиції Президентові щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану й тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України, тощо. Рішення Ради національної безпеки і оборони України проводяться у життя Президентом України. Так, Указом Президента України 18 листопада 1996 р. № 1097/96 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 жовтня 1996 року «Про ситуацію в ядерно-енергетичному комплексі України» передбачалася, зокрема, розробка комплексу заходів щодо стабілізації функціонування енергетичного комплексу з урахуванням ролі та місця в ньому атомної енергетики. У Розпорядженні Президента України від 19 березня 2001 р. № 60/2001-рп «Про заходи щодо підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки в Україні» передбачалася розробка заходів щодо підвищення безпеки діючих енергоблоків атомних електростанцій і дійовий контроль за їх виконанням та інших заходів, що мали б підвищити рівень ядерної та радіаційної безпеки в Україні. А у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 1 лютого 2008 р. «Про безпеку ядерної енергетики держави», уведеного в дію Указом Президента України від 25 лютого 2008 р. № 156/2008 р., передбачається удосконалення законодавчого регулювання безпеки ядерної енергетики та управління ядерною галуззю.

Значну роль у забезпеченні контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки та в інших сферах суспільного життя відіграє Кабінет Міністрів України. Цей напрям діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаний з його статусом вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), передбачає, що уряд має не тільки спрямовувати й координувати, а й контролювати діяльність центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Рес-

публіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (п. 3 частини I «Загальні положення» Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915¹). У порядку контролю Кабінет Міністрів України, зокрема, може розглядати на своїх засіданнях звіти керівників органів виконавчої влади про виконання своїх повноважень, а також з окремих питань діяльності відповідних органів, у тому числі й тих, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки.

Важливим аспектом діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення належної організації контролю за додержанням вимог ядерного законодавства. З цією метою Уряд України може приймати відповідні постанови. Як приклад можна навести постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 р. № 327 «Про затвердження Порядку проведення державної перевірки систем фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання та планів взаємодії у разі вчинення актів ядерного тероризму» від 4 серпня 2000 р. № 1219 «Про державний моніторинг національних і міжнародних проектів у сфері ядерної та радіаційної безпеки і радіоекології» та ін. Контролююче «наповнення» може мати розгляд на засіданнях Кабінету Міністру України будь-якого з питань, віднесених до його повноважень, зокрема, проектів законів, концепцій законодавчого регулювання окремих проблем тощо (п. 4 частини I Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України). У процесі такого розгляду оцінюється стан правового регулювання, реалізації відповідного законодавства, ефективності діяльності органів державного управління, що дає змогу ретельніше опрацьовувати законопроекти та інші документи з різних питань, включаючи ядерну та радіаційну безпеку, або ж приймати обґрунтовані рішення про утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону центральних органів виконавчої влади (абз. «а» п. 7 частини першої Закону «Про внесення змін до Конституції України»), у тому числі органів управління і державного регулювання безпеки у сфері використання ядерної

¹ Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – С. 994.

енергії (ст. 18 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

На територіальному рівні функції контролю у даній сфері здійснюють і місцеві державні адміністрації. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.¹ місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за охороною атмосферного повітря й інших природних ресурсів, додержанням санітарних правил, стандартів та технічних умов тощо. Ці загальні приписи мають реалізовуватися місцевими державними адміністраціями при здійсненні ними таких функцій контрольного характеру, як: забезпечення погодження розміщення на відповідній території ядерних установок і об'єктів; участь у екологічній експертизі проектів розміщення, будівництва та зняття з експлуатації ядерних установок й об'єктів; організації радіологічного обстеження території навколо місць розташування ядерних установок і об'єктів; контроль за забезпеченням радіаційної безпеки на своїй території та охороною довкілля тощо (ст. 20 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Важливою ланкою державного контролю є судовий контроль. Він визначається як один із «елементів судової влади», котрий має тісний зв'язок із її основною функцією – правосуддям². Це зафіксовано у ст. 5 Закону України «Про судоустрій в Україні» від 7 лютого 2002 р.³, яка встановила, що правосуддя в Україні здійснюється судами. Закон також передбачає, що усім суб'єктам правовідносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом (ст. 6). Сутність судового контролю полягає у правовій оцінці дій відповідних суб'єктів і прийнятті рішень, які мають на меті усунути правопорушення, забезпечити виконання приписів законодавства та обов'язків, що покладені на певних суб'єктів за-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

² Філін Д., Бігун О. Судова влада: шляхи реформування // Право України. – 1999. – № 3. – С. 110,111.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

конодавством. Прикладом застосування судового контролю є розглянута у Печерському районному суді м. Києва справа № 2-3365/ 2003 р. за скаргою гр.-на Д. Деркача на бездіяльність Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення ядерної безпеки країни. У скарзі заявник просив визнати неправомірною бездіяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, посилаючись на невиконання Кабінетом Міністрів України у достатній мірі покладених на нього Конституцією відповідних повноважень (зокрема, не здійснює належного контролю за виконанням Комплексної програми модернізації та підвищення безпеки енергоблоків атомних станцій, не забезпечив право заявника на доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення ядерної безпеки). У судовому рішенні, прийнятому 22 серпня 2002 р., було визнано, що бездіяльність Кабінету Міністрів України у вирішенні відповідних питань є неправомірною й визначені заходи, які Кабінет Міністрів України мав здійснити з метою усунення порушень прав людини на безпечно довкілля та забезпечення належного виконання свої обов'язків.

Функції нагляду за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки здійснюють органи прокуратури України, що передбачено частиною одинадцятою ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Особливістю прокурорського нагляду є те, що акти прокурорського нагляду, адресовані відповідним суб'єктам, вимагають насамперед від них власних дій щодо відновлення законності. Це, зокрема, впливає зі ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., яка встановила, що «у протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення». Якщо орган, який видав опротестований прокурором акт або його вищий орган, відхилили відповідний протест чи ухиляються від його розгляду, прокурор має право звертатися із заявою про визнання незаконним опротестованого акта до суду (ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»). Перевірка виконання законів проводиться прокуратурою за заявами та іншими повідо-

мленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також із власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Ключову роль у системі органів держави, що здійснюють контроль у даній сфері, відіграють центральні органи виконавчої влади, на які покладені функції управління у галузі використання ядерної енергії та державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Саме вони забезпечують систематичний, постійний контроль (нагляд) за дотриманням вимог ядерного законодавства. Від них значною мірою залежить надійність систем безпеки ядерних об'єктів та установок, належний рівень дисциплінованості персоналу АЕС, своєчасність здійснення заходів щодо забезпечення радіаційної безпеки населення тощо. Формуванню зазначених органів завжди приділялася значна увага в державі. При цьому, як свідчить досвід, цей процес, як і зміни в інших сферах державного управління, ішов переважно шляхом проб і виправлення помилок, що приводило до перманентного реформування системи органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки.

На початку 90-х років минулого століття в Україні почали формуватися дві паралельно існуючі системи органів, які: а) відповідали за розвиток атомної енергетики; б) забезпечували здійснення нагляду (контролю) за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки у процесі використання атомної енергії, поведженні з радіоактивними відходами.

Початок реформам у сфері управління атомною енергетикою було покладено постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1991 р. № 354 «Про створення Українського державного концерну по експлуатації об'єктів атомної енергетики і промисловості»¹. Це рішення приймалося за пропозицією об'єднань, підприємств і організацій атомної енергетики і промисловості, розташованих на території України. Було встановлено, що концерн «Укратоменергопром» є самостійним гос-

¹ ЗП України. – 1992. – № 1. – Ст. 5.

прозрачковим виробничо-господарським комплексом, який забезпечує виконання усіх функцій експлуатуючої організації та несе всю повноту відповідальності за безпеку атомних електростанцій. Проіснував цей концерн недовго. Рішення про його ліквідацію було оформлене постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 1993 р. № 72 «Про заходи щодо організації виконання Декрету Кабінету Міністрів України «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності».

Натомість 16 січня 1993 р. було утворено Державний комітет України по використанню ядерної енергії (Держкоматом). Як зазначалося у постанові Кабінету Міністрів від 16 січня 1993 р. № 22 «Питання Державного комітету України по використанню ядерної енергії», це було зроблено з метою вдосконалення державної системи управління та забезпечення ефективного і безпечного функціонування об'єктів атомної енергетики. Держкоматому були передані функції експлуатуючої організації й відповідальність за забезпечення безпечної роботи атомних електростанцій.

Проте у 1996 р. Держкоматом був позбавлений функцій експлуатуючої організації постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1996 р. № 1268 «Про створення Національної атомної енергогенеруючої компанії «Енергоатом». На Державний комітет по використанню ядерної енергії покладалося за погодженням із Міністерством економіки та Антимонопольним комітетом створення до 1 грудня 1996 р. на базі майна атомних електростанцій та їх інфраструктур державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (далі – компанія «Енергоатом») із покладенням на неї функцій експлуатуючої організації, частину яких у перехідний період вона делегує атомним електростанціям. Компанія «Енергоатом» мала виконувати такі основні завдання: погодження з відповідними органами тарифу на електроенергію, що виробляється атомними електростанціями, здійснення її продажу на енергоринку; створення системи поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами; створення системи перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу атомних електростанцій; підвищення безпеки атомних електростанцій на основі впровадження сучасних технологій, вдоскона-

лення характеристик систем безпеки; забезпечення дотримання норм міжнародних договорів з питань ядерної безпеки та цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду; будівництво і реконструкція атомних енергоблоків, зняття їх з експлуатації та ін.

У дещо зміненому статусі Державний комітет України по використанню ядерної енергії проіснував недовго. Замість нього згідно з Указом Президента України від 1 грудня 1997 р. «Питання Міністерства енергетики України» та прийнятої відповідно до цього Указу постанови Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 44 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань енергетики» було утворено Державний департамент з питань ядерної енергетики України (Держатом). Згідно з Положенням про Державний департамент з питань ядерної енергетики України, затвердженим Указом Президента України від 25 листопада 1999 р. № 1500/99, Держатом був центральним органом виконавчої влади, який підпорядковувався Міністерству енергетики України.

Відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»¹ Міністерство енергетики України, Державний департамент з питань ядерної енергетики України були ліквідовані, а на їх базі та базі деяких інших ліквідованих органів виконавчої влади було утворено Міністерство палива та енергетики України. У складі цього Міністерства відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 632 «Про утворення державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики»² та від 5 червня 2000 р. «Про затвердження Положення про державний департамент ядерної енергетики»³ було утворено Державний департамент ядерної енергетики, до завдань якого, зокрема, належало здійснення управління у сфері використання ядерної енергії для виробництва електричної та теплової енергії, забезпечення

¹ Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2435.

² Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 617.

³ Офіційний вісник України. – 2000. – 23. – Ст. 955.

ядерним паливом атомних електростанцій, поводження з радіоактивними відходами до передачі їх на захоронення.

Крапку у формуванні спеціальних органів державного управління у сфері ядерно-промислового комплексу було поставлено постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 133 «Про ліквідацію деяких державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики». У ньому зазначалося, що з метою створення ефективної системи державного управління паливно-енергетичним комплексом Державний департамент ядерної енергетики, який діє у складі Міністерства палива та енергетики, ліквідується. Зазначене Міністерство стало правонаступником *ліквідованого департаменту*. Згідно з *Положенням про Міністерство палива та енергетики України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р.*, Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-паливному та нафтогазовому комплексах. Воно також представляє і захищає у межах своєї компетенції інтереси України під час розв'язання проблем мирного використання атомної енергії в Міжнародному агентстві з атомної енергії (МАГАТЕ), в інших міжнародних організаціях; забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію проведення державної політики у сфері ядерної та радіаційної безпеки і охорони довкілля, здійснює методичне керівництво та організовує контроль із цих питань за діяльністю підприємств паливно-енергетичного комплексу тощо.

Паралельно до реформ у сфері державного управління ядерно-паливним комплексом здійснювалося й реформування системи державного регулювання, включаючи контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Так, 3 лютого 1992 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 52 «Про створення Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки». У цей орган було перетворено колишній Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у атомній енергетиці, що був сформований ще до отримання Україною незалежності. Новий комітет мав сферу діяльності, яка не обмежувалася тільки наглядом. Зокрема, до голо-

вних завдань Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки було віднесено: розробку принципів, норм і правил безпечного використання ядерної енергії та радіаційних технологій, транспортування та зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин, поводження з радіоактивними відходами, а також контроль за додержанням цих норм і правил підприємствами й організаціями незалежно від їх відомчого підпорядкування і форм власності, а також окремими громадянами. У системі цього комітету була створена Головна державна інспекція по нагляду за ядерною та радіаційною безпекою, яка відповідно до Положення про неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 458, мала забезпечувати нагляд за виконанням умов дозволів по безпечному використанню об'єктів атомної енергії, перевірку додержання вимог безпеки при використанні радіаційних технологій і поводженні з радіоактивними відходами.

Зазначені структури проіснували лише до кінця 1994 р. Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1994 р. № 768/94 було утворено Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України на базі ліквідованих Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки та Міністерства охорони навколишнього природного середовища. У Положенні про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, затвердженому Указом Президента України від 10 лютого 1995 р. № 120/25, зазначалося, що основними завданнями Міністерства є: державний контроль за додержанням вимог законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, ядерної та радіаційної безпеки; ведення державного обліку ядерних матеріалів і контроль за їх зберіганням, транспортуванням і використанням; оцінка безпеки експлуатації об'єктів ядерної енергії і транспортних засобів, які залучаються до їх перевезення, та об'єктів, що проєктуються або споруджуються тощо.

Безпосередньо для здійснення контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки була утворена підпорядкована Мінекобезпеки України Головна державна інспекція з нагляду за ядерною безпекою (Держатомінспекція). Згідно з Положенням про цю

інспекцію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1995 р. № 751, діяльність Держатомінспекції спрямована на захист населення та навколишнього природного середовища від неприпустимого радіаційного впливу ядерних установок шляхом здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки зазначених установок та примусових заходів.

Через декілька років, окрім зазначеної інспекції, у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України була утворена Державна адміністрація ядерного регулювання України. Відповідно до Положення про адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 3 червня 1999 р. № 605/99, вона мала широкі повноваження щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки (зокрема, мала затверджувати норми і правила з ядерної та радіаційної безпеки, видавати дозволи (ліцензії) на проведення діяльності у сфері використання ядерної енергії та контролювати виконання умов виданих дозволів (ліцензій) тощо).

Чергова реформа у системі державного управління призвела до того, що за Указом Президента України від 29 травня 2000 р. № 724/2000 «Питання Міністерства екології та природних ресурсів»¹ Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державна адміністрація ядерного регулювання України були ліквідовані. Їх правонаступником стало Міністерство екології та природних ресурсів України, до завдань якого згідно з Положенням про нього, затвердженим зазначеним Указом Президента України, належало, зокрема, здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про екологічну безпеку та в межах своєї компетенції – радіаційну безпеку.

Наприкінці 2000 р. було прийняте важливе для даної сфери управління рішення про створення самостійного державного органу з ядерного регулювання. З метою вдосконалення державного регулювання у сфері ядерної та радіаційної безпеки, зазначалося в Указі Президента України від 5 грудня 2000 р. № 1303/2000 «Про державне регулювання ядерної та

¹ Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – Ст. 890.

радіаційної безпеки»¹, у зв'язку з прийняттям Україною зобов'язань щодо виконання вимог Конвенції про ядерну безпеку та Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та безпеку поводження з радіоактивними відходами, утворити Державний комітет ядерного регулювання України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом на базі Головної державної інспекції з нагляду за ядерною безпекою і Департаменту ядерного регулювання Міністерства екології та природних ресурсів України. На цей орган відповідно до Положення про нього, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1830, покладено функції з визначення критеріїв, вимог і умов щодо безпеки під час проведення діяльності у цій сфері, здійснення державного нагляду за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки та виконання інших функцій національного регулюючого органу в даній сфері. Головні функції по організації контролю у Державному комітеті ядерного регулювання України виконує Департамент державної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки, який забезпечує координацію та планування інспекційної діяльності підрозділів Комітету, державний нагляд за станом підготовки і підтримання кваліфікації оперативного персоналу АЕС, державний нагляд за забезпеченням якості на ядерних установках та об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами тощо. Державними інспекторами є посадові особи Державного комітету ядерного регулювання України, а Головним державним інспектором з ядерної та радіаційної безпеки – заступник голови цього Комітету.

До складу Державного комітету ядерного регулювання України також входять державні інспекції з ядерної безпеки на майданчиках АЕС (Запорізької, Рівненської, Південно-Української, Хмельницької АЕС). Стосовно Мінекобезпеки, то у 2003 р. розпочався процес його реорганізації в Міністерство охорони навколишнього природного середовища відповідно до указів Президента України від 15 вересня 2003 р. № 1039/2003, від 6 березня 2004 р. № 317/2004, від 10 жовтня 2005 р.

¹ Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Ст. 2115.

№ 1430/2005. За цим Міністерством збереглися певні контрольні функції у сфері радіаційної безпеки. Безпосередньо ж здійснення відповідного контролю покладається на Державну екологічну інспекцію, яка згідно з Положенням про неї¹ є урядовим органом державного управління й діє у складі Мінприроди і йому підпорядковується. Завданням цієї Інспекції, зокрема, є здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та в межах своєї компетенції – про радіаційну безпеку.

Однак проведеним аналізом розгляд розвитку системи контролю у даній сфері не може бути обмежений. Адже, окрім органів державного управління у сфері енергетики (включаючи ядерну), ядерного регулювання, охорони навколишнього природного середовища, про які досі йшлося, система контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки включає й інші.

Серед них, зокрема, слід відзначити Національну комісію по радіаційному захисту населення України. Уперше про неї йшлося у Декларації про державний суверенітет України, ухваленій Верховною Радою 16 липня 1990 р.², розділ VII «Екологічна безпека» якої містить положення про те, що «Українська РСР має свою національну комісію радіаційного захисту». Потім Постановою Верховної Ради від 28 лютого 1991 р. № 798-XII «Про Голову Національної комісії по радіаційному захисту населення України (НКРЗУ)»³ головою цієї комісії був затверджений академік Академії наук УРСР Д. М. Гродзинський, а Постановою Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 р. № 1461-XII «Про склад Національної комісії по радіаційному захисту населення України (НКРЗУ)»⁴ – склад зазначеної комісії. Особливістю функціонування НКРЗУ було те, що Положення про неї Верховна Рада України затвердила лише 19 травня 1999 р. своєю Постановою № 675-XIV «Про Положення про Національну комісію з радіаційного захисту населення України»⁵. Окремі повноваження цієї комісії виз-

¹ Офіційний вісник України. – 2004. – № 24. – Ст. 1589.

² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 172.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 588.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 30. – Ст. 243.

началася на законодавчому рівні. Так, відповідно до частин третьої–пятої ст. 2 Закону «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та частин третьої–пятої ст. 2 Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» Національна комісія з радіаційного захисту населення України уповноважена встановлювати додаткові критерії забрудненості ґрунту радіонуклідами з наступним затвердженням Верховною Радою України, та критерії, за якими провадиться розмежування категорій зон радіоактивно забруднених територій. Також на Національну комісію з радіаційного захисту населення й на деякі інші органи виконавчої влади та установи покладена підготовка експертних висновків, на основі яких Кабінет Міністрів України має встановлювати та переглядати межі зон радіоактивно забруднених територій. У ст. 36 Водного кодексу України від 6 червня 1995 р.¹ передбачалося, що нормативи екологічної безпеки водокористування розробляються й затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я та Національною комісією з радіаційного захисту населення України. Безпосередньо у Положенні про цю комісію від 19 травня 1999 р. визначалися такі повноваження контрольного характеру, як: погодження науково обґрунтованих припустимих рівнів (норм) радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища; наукова експертиза пропозицій центральних органів виконавчої влади з питань протирадіаційного захисту населення; підготовка щорічної доповіді про стан протирадіаційного захисту населення тощо.

Певні контрольні повноваження у даній сфері має Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України). Зокрема, відповідно до ст. 21 Закону «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» воно має здійснювати загальну оцінку радіаційної обстановки на території зон, що зазнали радіоактивного забруднення, радіоло-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

гічний моніторинг території. Дане міністерство також визначено як орган, відповідальний за здійснення державного контролю за додержанням правового режиму зони відчуження. Під його контролем (за його дозволом), зокрема, здійснюється діяльність із метою одержання товарної продукції, перебування осіб у межах зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, вивезення за межі зон землі, глини, піску, торфу, деревини тощо, ведення сільськогосподарської, лісогосподарської діяльності, а також будівництво тощо (ст. 12, частина друга ст. 20 Закону). Безпосередньо відповідні функції у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення здійснює спеціальний підрозділ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – Адміністрація зони, статус якої як урядового органу у складі МНС України визначається ст. 8 Закону та Положенням про державний департамент – Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2000 р. № 1263.

Згідно з Положенням про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2006 р. № 1539, МНС України є головним (провідним) органом у системі органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, поводження з радіоактивними відходами, техногенної, пожежної й промислової безпеки тощо. *У межах своїх повноважень МНС України має організовувати виконання актів законодавства і здійснювати контроль за їх реалізацією.* У Положенні, зокрема, зазначено, що МНС України здійснює функції: а) *пожежного нагляду* на об'єктах усіх форм власності, який поширюється й на ядерні установки та об'єкти; б) *контролю за проведенням робіт із збирання, перевезення, переробки, зберігання і захоронення радіоактивних відходів* промислових підприємств, медичних, науково-дослідних установ, а також *робіт із будівництва,*

експлуатації, реконструкції зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та із закриття сховищ для їх захоронення; в) функцій з забезпечення і контролю створення й функціонування державної системи заходів щодо готовності до ліквідації аварій на ядерних установках, об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та джерелах іонізуючого випромінювання.

До системи органів, які мають повноваження з питань державного контролю у сфері радіаційної безпеки, належить і Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України). На законодавчому рівні контрольні (наглядові) повноваження цього міністерства як одного з органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки визначені у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (статті 23, 24). Стосовно забезпечення контролю за радіаційною безпекою на територіях, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідні повноваження визначені Законом України «Про правовий режим території, що зазначала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (ст. 21). Зокрема, на санітарні органи МОЗ України покладається контроль за достовірністю й об'єктивністю даних відомчих служб, що здійснюють радіаційний контроль, незалежно від їх підпорядкування. У ширшому контексті повноваження (у тому числі контрольні) МОЗ України та підпорядкованих йому органів охорони здоров'я визначені в Основах законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1993 р.¹ У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 грудня 1994 р. передбачені основні положення санітарно-епідеміологічного нагляду, у тому числі й за забезпеченням радіаційної безпеки (ст. 23).

Детально повноваження МОЗ України визначені в Положенні про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542. Ним встановлено, що міністерство затверджує державні санітарні правила, у тому числі з питань радіаційного захисту населення, бере участь у розробці та введенні в дію еко-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

логічних нормативів та норм радіаційної безпеки. У межах своїх повноважень МОЗ України організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Безпосередньо контроль за дотриманням санітарних норм із питань радіаційного захисту населення здійснюють підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України та інших органів виконавчої влади, установ та організацій. Як зазначається у Положенні про державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 1218 (в ред. постанови від 24 вересня 2004 р. № 1273) державна санітарно-епідеміологічна служба України є системою органів, установ, закладів, частин і підрозділів, діяльність яких спрямовується на профілактику інфекційних хвороб, радіаційних уражень людей тощо, здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду. При здійсненні нагляду підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби мають керуватися Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1109 (в ред. постанови від 19 серпня 2002 р. № 1217) та Основними санітарними правилами забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом МОЗ України від 2 лютого 2005 р. № 54, у яких визначаються критерії оцінки стану радіаційної безпеки та форми, види, умови контролю за дотриманням вимог радіаційної безпеки.

Безпосередньо державний санітарний нагляд за забезпеченням радіаційної безпеки здійснюється радіологічними підрозділами державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України.

У даній сфері функції контролю за дотриманням вимог радіаційної безпеки у сферах свого відання здійснюють також й інші центральні органи виконавчої влади (центральний орган виконавчої влади у сфері водного господарства; центральний орган виконавчої влади у сфері охорони лісів та лісокористування; центральний орган виконавчої влади у сфері охорони та використання корисних копалин; центральний орган виконавчої влади у сфері агропромислової діяльності; центральний орган виконавчої влади у сфері ветеринарного нагляду тощо). Од-

нак саме органи управління ядерною енергетикою, державного регулювання ядерною та радіаційною безпекою, що розглядалися, є основою спеціалізованого контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, відіграють ключову роль у реалізації державної ядерної політики.

Аналіз формування організаційної системи органів управління ядерною енергетикою, державного регулювання ядерною та радіаційною безпекою свідчить про те, що впорядкування цієї системи намагалися досягти за допомогою перерозподілу функцій між різними органами. Це з огляду на перманентний стан реформувань у даній сфері державного управління не сприяло його ефективності, оскільки відповідні органи змушені були зосереджуватися на вирішенні внутрішніх та міжгалузевих організаційних питань, пов'язаних із створенням чи реорганізацією того чи іншого органу, перерозподілом управлінських функцій.

Важливо, що у процесі усіх реформувань у даній сфері не вирішеним залишилося головне питання: хто має нести основну відповідальність за організацію реалізації державної політики у сфері використання ядерної енергії та забезпеченні ядерної та радіаційної безпеки? Сьогодні центрами реалізації державної ядерної політики, контролю за її здійсненням виступають декілька центральних органів виконавчої влади (Міністерство палива та енергетики України, Державний комітет ядерного регулювання України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи), відповідальність кожного з яких обмежена вузько визначеною сферою. При цьому утруднюється координація у роботі зазначених органів, об'єднання їх зусиль для досягнення загальних завдань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

З приводу ситуації, яка склалася в організації управління, державного регулювання ядерною та радіаційною безпекою, слід зазначити, що в даний час вона запрограмована на законодавчому рівні, адже у статтях 21, 23 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» закріплена поліцентрична система управління (регулювання) у даній

сфері. З цим погодитися не можна. У юридичній літературі визнаним є те, що належна реалізація владних рішень згори донизу не можлива без створення дієвої «вертикалі» виконавчої влади. У цій вертикалі першочергове значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна виконувати в системі роль керуючого центру. Причому, як зазначає В. Б. Авер'янов, «з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного (а не з кількох) владно-організаційного центру»¹. Такий центр має бути утворений у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Найбільш придатною формою утворення такого центру є Національна комісія з ядерного регулювання. Вона повинна мати спеціальний статус, бути провідним органом державного управління (центральним органом виконавчої влади) у даній сфері з координуючими та іншими управлінськими, регулюючими функціями. Комісія має складатися з членів комісії, включаючи голову, які працюють на професійній основі. Голова та інші члени комісії повинні мати рівні права при вирішенні питань, що належать до її компетенції. Голова та інші члени комісії мають призначатися Кабінетом Міністрів України на певний строк із урахуванням пропозицій по кандидатурах членів комісії заінтересованих центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук України та профільного Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки. До основних завдань комісії слід віднести: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної ядерної політики; державне регулювання діяльності у сфері використання ядерної енергії; організацію розроблення та запровадження в Україні норм, правил, стандартів з питань використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; координація діяльності

¹ Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 11.

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з у сфері використання ядерної енергії; забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами з ядерної та радіаційної безпеки; організацію та здійснення контролю за додержанням правил, норм, стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, а також вимог ядерного законодавства.

Діяльність комісії має забезпечувати робочий апарат, що складається з центрального апарату та територіальних підрозділів. Посадові особи робочого апарату Комісії, які уповноважені на здійснення оцінки стану ядерної та радіаційної безпеки, повинні мати статус державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, їм має бути надано право: безперешкодно в будь-який час відвідувати підприємства, установи та організації для перевірки дотримання вимог ядерного законодавства, норм, стандартів та правил з ядерної та радіаційної безпеки; надавати обов'язкові для виконання приписи про усунення виявлених порушень та недоліків; вирішувати в установленому порядку питання про притягнення винних осіб до відповідальності тощо. Механізм утворення зазначеної комісії має передбачати визначення на рівні закону правових засад формування та організації її діяльності (у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» цій Комісії слід присвятити спеціальну статтю) й прийняття Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону рішення про утворення Національної комісії з ядерного регулювання на базі Державного комітету ядерного регулювання, який має бути ліквідований. Комісії також мають бути передані всі повноваження щодо регулювання поведінки з радіоактивними відходами, ліцензування діяльності, пов'язаної з використанням джерел іонізуючого випромінювання, які сьогодні мають відповідно Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Слід зазначити, що у світовій практиці є позитивний досвід утворення органів, аналогічних зазначеній комісії. Наприклад, у США відповідно до Закону США з реорганізації енергетики від

1974 р. була утворена Комісія ядерного регулювання США, яка почала роботу в 1975 р. До завдань цієї комісії належить регулювання цивільного використання джерел, спеціальних ядерних матеріалів та побічних продуктів для забезпечення адекватного захисту населення та безпеки, сприяння загальному захисту та фізичній безпеці, а також захисту навколишнього середовища. До складу комісії входять п'ять комісіонерів, що призначаються на п'ятирічний період Президентом США і затверджуються Сенатом, один із них виконує функції керівника. Роботу комісії забезпечує секретаріат чисельністю 2120 осіб у центральному офісі та 780 осіб у регіонах.

Комісія з ядерної безпеки як незалежний урядовий орган утворена у Канаді шляхом реорганізації колишньої Ради з контролю за використанням ядерної енергетики 31 травня 2000 р. Згідно з Законом «Про ядерну безпеку та контроль» комісія здійснює: регулювання розвитку, виробництва й використання ядерної енергії у Канаді; регулювання виробництва, володіння, користування й транспортування ядерних матеріалів, а також виробництва й використання спеціального (встановленого) устаткування й поведження зі спеціальною інформацією; реалізацію заходів у межах міжнародного контролю у даній сфері тощо. Комісія складається із семи членів (комісіонерів). Персонал комісії – близько 400 осіб. Один із членів комісії призначається одночасно на дві посади: голови (президента) комісії і виконавчого директора.

У Німеччині функціонує Федеральний офіс радіаційного захисту (BFS). Він був заснований 1 листопада 1989 р. з метою зосередження компетенції у галузі радіаційного захисту, ядерної безпеки, транспортування та збереження ядерного палива та кінцевого захоронення радіоактивних відходів. Федеральний офіс очолює президент. У BFS утворені департаменти: ядерної безпеки; безпеки поведження з радіоактивними відходами; радіаційного захисту й охорони здоров'я; радіаційного захисту й охорони навколишнього середовища. До завдань департаментів з-поміж іншого й здійснення прикладних досліджень. Крім департаментів, є також організаційні підрозділи офісу президента (планування, контролю, преси та громадського інформування) та такі підрозділи, як підрозділ міжнародного

співробітництва, інформаційних технологій, нагляду за гарантіями якості, внутрішнього аудиту, якими безпосередньо керує президент або віце-президент. До BFS організаційно належать, але не підпорядковуються йому: комісія безпеки ядерних реакторів; комісія радіологічного захисту; комісія стандартів ядерної безпеки.

Державний контроль відіграє ключову роль у забезпеченні додержання вимог ядерного законодавства при здійсненні заходів щодо захисту людини та довкілля від впливу іонізуючого опромінювання та діяльності у сфері використання ядерної енергії. Ця обставина, однак, не знімає питання про організацію виробничого контролю за дотриманням вимог безпеки на підприємствах, в установах, організаціях, що здійснюють діяльність, пов'язану з використанням ядерної енергії, ядерних матеріалів.

Згідно зі ст. 32 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» ліцензіат (юридична або фізична особа, що має виданий у встановленому порядку дозвіл органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки) несе всю повноту відповідальності за радіаційний захист та безпеку ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання незалежно від діяльності та відповідальності органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Ліцензіат, зокрема, має встановлювати вимоги щодо кваліфікації персоналу залежно від його відповідальності за безпечне використання ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, *контроль за ними та за належну експлуатацію устаткування, яке пов'язане із забезпеченням безпеки*. Слід зауважити, що на сьогодні ліцензуванню в Україні підлягає близько 2000 тисяч об'єктів, на яких використовуються джерела іонізуючого випромінювання, й їх кількість у зв'язку з поживленням виробництва постійно зростає.

Для здійснення контролю за забезпеченням радіаційної безпеки на підприємствах, установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з використанням джерел іонізуючого випромінювання, можуть утворюватися спеціальні служби радіаційної безпеки. Організація діяльності цих служб визначається Положенням про службу радіаційної безпеки установи

(типове) від 23 жовтня 1990 р., затвердженим ще Головним державним санітарним лікарем СРСР, а також п. 14.3 Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом МОЗ України від 2 лютого 2005 р. № 54. Передбачено, що залежно від обсягів виконуваних в установі робіт контроль здійснюється або штатною службою радіаційної безпеки, або спеціально виділеною особою, або сторонньою організацією щодо дозиметричного контролю, що має відповідний дозвіл закладу державної санітарно-епідеміологічної служби. Персонал служби радіаційної безпеки призначається зі співробітників, які пройшли спеціальну підготовку. Служба радіаційної безпеки повинна: контролювати забезпечення безпечних умов роботи з джерелами іонізуючого випромінювання, у тому числі: радіаційно-гігієнічний стан радіаційної техніки, спеціальних транспортних засобів і устаткування, систем сигналізації та блокування тощо; контролювати дотримання умов допуску персоналу до роботи, контролювати дотримання персоналом правил та інструкцій з радіаційної безпеки, контролювати радіаційну обстановку на об'єкті тощо.

За всієї важливості організації виробничого контролю за радіаційною безпекою його правове забезпечення лишає бажати кращого. На рівні закону лише задекларований обов'язок осіб, що мають дозвіл на здійснення діяльності, пов'язаної з використанням джерел іонізуючого випромінювання, щодо організації контролю за радіаційною безпекою. А підзаконні акти передбачають або надто загальні положення щодо організації служби радіаційної безпеки в установі (п. 14.3 Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України від 2 лютого 2005 р.), або ж, містяться надто застарілі положення (Положення про службу радіаційної безпеки установи (типове) від 23 жовтня 1990р.), які не враховують реалій, особливостей формування структури підприємств, установ, організацій, що використовують джерела іонізуючого випромінювання й підлягають ліцензуванню. Доцільно було б у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», а в перспективі й у запропонованому законі «Про основні принципи контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні» визначити основні, принципові положення щодо

формування служби радіаційної безпеки на підприємствах, в установах, організаціях, що використовують джерела іонізуючого випромінювання. Детальніше це питання має бути регламентовано в Положенні про службу радіаційної безпеки на підприємствах, в установах, організаціях, яке має бути розроблено Міністерством охорони здоров'я України та Державним комітетом ядерного регулювання України й затверджено Кабінетом Міністрів України.

У територіальній організації контролю у даній сфері важлива роль відводиться органам місцевого самоврядування. На територіях, які їм підвідомчі, ці органи мають забезпечувати дотримання законодавства з питань охорони довкілля, захисту населення від негативних техногенних впливів, у тому числі тих, що пов'язані з діяльністю ядерних установок, об'єктів, використанням джерел іонізуючого випромінювання. З питань радіаційної безпеки компетенція органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади (без її розмежування між ними) визначені у ст. 20 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Такий підхід до визначення компетенції різних за статусом й організацією своєї роботи органів викликає певні заперечення. Зі ст. 20, зокрема, важко судити про склад місцевих органів державної влади, на яких поширюється зазначена стаття, про характер співвідношення їх повноважень із повноваженнями органів місцевого самоврядування. Тому є сенс у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» визначенню компетенції органів місцевого самоврядування у даній сфері присвятити окрему статтю. Варто визначити й склад відповідних «місцевих органів державної влади», й повноваження кожного з них, зокрема місцевих державних адміністрацій, у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

Якщо ж керуватися ст. 20 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та положеннями інших нормативно-правових актів, то до повноважень органів місцевого самоврядування з питань контролю у даній сфері слід віднести: погодження питань розміщення на своїй території підприємств по видобуванню уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними

відходами; взяття участі в екологічній експертизі проектів розміщення будівництва і зняття з експлуатації ядерних установок і об'єктів, розташованих на їх територіях; організація громадських слухань з питань захисту проектів розміщення й спорудження ядерних установок та об'єктів; організація, в разі необхідності, радіологічного обстеження територій навколо місць розташування ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; контроль стану забезпечення безпеки населення та охорони довкілля на своїй території, а також готовності підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випадок радіаційної аварії тощо.

Слід зазначити, що всі розглянуті повноваження органів місцевого самоврядування передбачені ядерним законодавством. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. вони не знайшли прямого відтворення. Останній, зокрема, містить лише загальні положення про: надання місцевою радою згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію; здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства; прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (статті 26, 33, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). З метою забезпечення взаємоузгодженості законодавчих положень, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування, які містяться у різних законах, враховуючи значущість питань протирадіаційного захисту населення України, *доцільно було б їх повноваження з питань контролю за радіаційною безпекою безпосередньо передбачити й у Законі України «Про місцеве самоврядування України» із чітким визначенням того: а) що є компетенцією виконкому сільської, селищної, міської ради (зокрема, організація громадських слухань з питань захисту проектів розміщення й спорудження ядерних установок та об'єктів, участь в екологічній експертизі проектів розміщення будівництва і зняття з експлуатації ядерних установок і об'єктів, розташованих на їх територіях, організація контролю готовності підприємств, установ, організацій та громадян до дій на випа-*

док радіаційної аварії тощо); б) що належить до повноважень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, пов'язаних з вирішенням питань виключно на їх пленарних засіданнях (погодження місць розташування об'єктів, на яких використовуються джерела іонізуючого випромінювання, прийняття рішення про організацію проведення консультативного референдуму з питання розміщення на відповідній території ядерних установок, об'єктів, погодження видів, обсягів, джерел та порядку надання компенсацій населенню території, на яких розміщуються підприємства по видобуванню уранових руд, ядерні установки, об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами).

Суб'єктами контролю за ядерною та радіаційною безпекою є й громадяни та їх об'єднання. Відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ст. 11) вони, зокрема, мають право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також на участь в обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання.

З ініціативи об'єднань громадян, а також місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування за рахунок їх коштів або на громадських засадах може здійснюватися громадська експертиза безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами (ст. 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Формами громадського контролю є й громадські слухання з питань захисту проектів щодо розміщення, спорудження, зняття з експлуатації підприємств по видобуванню уранових руд, ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, а також участь у дорадчому референдумі з питання розміщення на відповідній території ядерних установок й об'єктів, які мають загальнодержавне значення.

Таким чином, організаційна система контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки є надзвичайно розгалуженою, складається з органів різного рівня, масштабу й характеру діяль-

ності. Це: парламент України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, включаючи ті, на які покладено здійснення державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, органи місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, суб'єкти, що отримали ліцензію на здійснення діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії, а також громадськість. Усі вони різняться за своїм статусом, характером діяльності й формують системи державного, виробничого, самоврядного та громадського контролю. Дана система формується під впливом різноманітних факторів, серед яких ключова роль належить реформам державного управління та регулювання у даній сфері. Динамізм відповідних реформувальних свідчить про те, що удосконалення державного управління використанням ядерної енергії, державного регулювання у сфері ядерної та радіаційної безпеки здійснювалося переважно шляхом проб та виправлення помилок.

Їх наслідком є утворення поліцентричної системи управління та контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, яка не сприяє належній координації між органами, які її складають, концентрації їх зусиль на вирішенні завдань протирадіаційного захисту населення, підвищенні безпеки у процесі експлуатації ядерних установок та об'єктів, поводженні з ядерними матеріалами.

З метою посилення взаємодії, ефективності функціонування усіх структурних ланок організаційної системи державного управління та регулювання у даній сфері є потреба в утворенні на базі Державного комітету ядерного регулювання України Національної комісії з ядерного регулювання як органу зі спеціальним статусом. Вона має бути провідним органом державного управління (центральною органом виконавчої влади) у даній сфері з координуючими та іншими управлінськими, регулюючими функціями. Їй мають бути передані функції, які сьогодні здійснюють МНС України та Мінприроди України. До основних завдань комісії має бути віднесено й здійснення контролю за додержанням правил, норм, стандартів із ядерної та радіаційної безпеки, а також вимог ядерного законодавства.

Потребують удосконалення й правові засади діяльності окремих ланок організаційної системи контролю у даній сфері.

Зокрема, це стосується служби радіаційної безпеки, діяльність якої регламентується лише підзаконними актами, які або застаріли, або містять окремі загальні положення і не забезпечують всебічного регулювання відповідного питання. З метою виправлення становища доцільно в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» визначити основні, принципові положення щодо формування служби радіаційної безпеки на підприємствах, в установах, організаціях, що використовують джерела іонізуючого випромінювання. Детальніше це питання має бути регламентовано в Положенні про службу радіаційної безпеки на підприємствах, в установах, організаціях, яке має затвердити Кабінет Міністрів України.

Невпорядкованим є і законодавче врегулювання повноважень у даній сфері органів місцевого самоврядування. Так, на рівні закону не розмежовані повноваження цих органів і місцевих органів виконавчої влади. Тому є потреба у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» визначенню компетенції органів місцевого самоврядування у даній сфері присвятити окрему статтю. Це доцільно зробити й стосовно інших органів, які здійснюють контроль на місцевому рівні. Враховуючи значущість питань протирадіаційного захисту населення України, повноваження органів місцевого самоврядування з питань контролю за радіаційною безпекою необхідно безпосередньо передбачити й у Законі України «Про місцеве самоврядування України» з чітким визначенням того, що є компетенцією виконкому сільської, селищної, міської ради, а що належить до повноважень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, пов'язаних з вирішенням питань виключно на їх пленарних засіданнях.

2.2. Правові форми здійснення контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки

Контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки, як і контроль в інших сферах суспільного життя, здійснюється у певних правових формах. Ідеться про зовнішній прояв контрольної діяльності (конкретних однорідних дій контролюючих ор-

ганів), який зафіксований у законодавстві. Юридичне оформлення цієї діяльності вводить суб'єктів, які здійснюють контроль, у русло певних правових вимог, що дає змогу уникнути свавілля з контролюючих органів, оцінювати їх діяльність з погляду відповідності правовим приписам¹.

Аналіз законодавства свідчить про велике розмаїття правових форм контролю, що об'єктивно зумовлено чисельністю: а) суб'єктів контролю, які різняться своїм статусом, завданнями, а відтак і організаційними засадами й засобами реалізації своїх функцій, у тому числі контрольних; б) об'єктів контролю, які мають свої особливості, а отже, вимагають застосування щодо них у певних випадках спеціальних форм контролю. Ця обставина зумовила те, що у юридичній літературі не склалася загально визнана класифікація форм контролю². Відповідні групування форм реалізації контрольної діяльності визначаються у багатьох випадках для дослідження контролю у певних сферах суспільного життя.

У даній сфері контролю (за всієї різноманітності контролюючих суб'єктів, форм організації та здійснення контролю) можна, орієнтуючись на зміст, характер, наслідки застосування тих чи інших дій з контролю, виділити такі форми його реалізації:

- одержання інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки;
- перевірка дотримання законодавства про використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки;
- ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії;
- моніторинг радіаційного стану;
- оцінка відповідності техніко-економічних обґрунтувань і проектів будівництва, реконструкції, зняття з експлуатації; матеріалів, які містять обґрунтування, аналіз та оцінка рівня безпеки визначених чинним законодавством етапів життєвого циклу ядерних установок, об'єктів; документації, що стосується

¹ *Заєць А.П.* Правова держава у контексті новітнього українського досвіду. – К., 1999. – С. 24, 84; *Шостак В.С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – С. 58.

² *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: – Дис. ... доктора юрид. наук. – С. 214.

змін вимог, лімітів та критеріїв безпеки у галузі використання ядерної енергії, вимогам законодавства про ядерну та радіаційну безпеку.

Інформація з питань ядерної та радіаційної безпеки необхідна для оцінки стану протирадіаційного захисту населення, персоналу, забезпечення безпеки при експлуатації ядерних установок, об'єктів і поводженні з ядерними матеріалами та прийняття контролюючими органами на основі аналізу отриманої інформації відповідних рішень, зокрема, про: позитивну чи негативну оцінку діяльності суб'єктів, відповідальних за реалізацію ядерної політики або таких, що здійснюють діяльність у галузі використання ядерної енергії; надання дозволу (згоди) на здійснення тих чи інших дій у сфері використання ядерної енергії; усунення порушень вимог правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки; призначення перевірки повноти й достатності наданої в контролюючий орган інформації; застосування передбачених законодавством примусових заходів тощо.

Порядок надання контролюючим органам інформації визначається законодавством. Умовно можна виокремити два блоки норм, що регламентують отримання інформації: 1) передбачають надання інформації у будь-який час на вимогу суб'єктів, що здійснюють контроль; 2) установлюють обов'язковість здійснення певних заходів інформаційного характеру за певною процедурою чи формою.

Право у будь-який час вимагати інформацію безпосередньо впливає з характеру контрольної діяльності й фіксується у той чи інший спосіб на нормативно-правовому рівні. Так, згідно зі ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» державні інспектори мають право отримувати від ліцензіата чи власника необхідну інформацію з питань дотримання ядерного законодавства. Ця інформація відповідно до Порядку здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2003 р. № 141¹, підлягає оперативному аналізу і

¹ *Порядок* здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки при використанні ядерної енергії (НП 306.2.01/1.081-2003). Вид. офіц. – К., 2003. – 34 с.

оцінці з метою встановлення: відповідності стану установок, об'єктів, систем (елементів), важливих для безпеки, робіт, дій персоналу і діяльності ліцензіата вимогам безпеки; погіршення стану систем (елементів), важливих для безпеки; впливу установок, об'єктів на персонал, населення і довкілля.

Доступ контролюючого органу (на його вимогу) до інформації може здійснюватися у різний спосіб, а саме шляхом: надання йому необхідних документів і матеріалів за запитом; за-слухування на засіданнях контролюючого органу відповідних керівників, посадових осіб органів підприємств, установ, організацій, органів виконавчої влади; відвідування органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій і ознайомлення безпосередньо в них з необхідними документами чи бути присутніми на їх засіданнях тощо. Ці форми одержання інформації застосовуються, зокрема, у діяльності таких суб'єктів контролю за ядерною та радіаційною безпекою, як прокуратура (ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»), Рада національної безпеки і оборони України (ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (п. 5 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України), Міністерство охорони здоров'я України (п. 5 Положення про Міністерство охорони здоров'я України), Комітет Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки та інші парламентські комітети (ст. 17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»¹ в ред. Закону № 3277-IV від 22 грудня 2005 р.), органи місцевого самоврядування (статті 2, 49 та інші Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо.

Спеціальними формами отримання інформації є депутатський запит та депутатське звернення. Згідно зі ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 135.

комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Особливе значення має депутатське звернення, під яким розуміється викладена в письмовій формі позиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Відповідь на звернення надається в обов'язковому порядку (протягом 10 днів з моменту його одержання) і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення (ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Отримання інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки може бути ініційовано й громадянами. Зокрема, вони мають право на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій у межах їх компетенції повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, а також на отримання інформації від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, в місцях їх проживання чи роботи (ст. 10 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). Цей припис узгоджується з положеннями Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього природного середовища (Данія, м. Орхус, 1998 р.), ратифікованої Законом України від 6 липня 1999 р.¹, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 25, 25-1), які передбачають механізми доступу громадян до екологічної інформації, у тому числі пов'язаної

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

з ядерною тематикою. Базові положення щодо звернення з інформаційним запитом визначено Законом України «Про інформацію», відповідно до яких наказом Мінприроди України від 18 грудня 2003 р. затверджене Положення про порядок надання екологічної інформації. Встановлено, що інформаційний запит подається у письмовій або електронній формі та має містити не більше трьох питань з однієї екологічної проблеми. Відповідь на інформаційний запит має бути надана письмово протягом 30 днів, а в разі якщо обсяги та складність збору запитуваної інформації не виправдовують цей термін, то він може бути подовжений ще на 30 днів. Внутрішні відомчі акти з питань інформаційного забезпечення громадськості прийняті Держатомрегулювання. Це, зокрема, затверджені його наказами від 19 лютого 2004 р. № 30 Положення про організацію інформаційної діяльності та роботи з громадськістю у Держатомрегулюванні України та від 23 червня 2004 р. № 110 Методичні рекомендації з питань взаємодії з громадськістю та ЗМІ державних інспекцій з ядерної безпеки на АЕС.

Другий блок регулювання отримання інформації базується на передбаченій законодавством обов'язковості здійснення відповідних заходів інформаційного характеру за певною процедурою чи формою. На нормативно-правовому рівні визначені такі способи оформлення інформації, як: доповіді, звіти, облікові матеріали, паспортизація тощо.

У доповідях висвітлюються результати державної політики в певній сфері, окреслюються проблеми, які мають розв'язуватися. Стосовно ядерної та радіаційної безпеки відповідна інформація згідно з чинною практикою наводиться у трьох видах доповідей. Як складова загальних проблем забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля проблематика з ядерної та радіаційної безпеки висвітлюється у щорічній Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища. Підготовка такої доповіді та подання на розгляд Верховної Ради України покладається на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Відповідно до статей 5, 20 Конвенції про ядерну безпеку, ратифікованої Законом України від 17 грудня 1997 р., в Україні

регулярно готується Національна доповідь «Про виконання зобов'язань України відповідно до Конвенції про ядерну безпеку». У підготовці цієї доповіді беруть участь державні органи, відповідальні за реалізацію державної політики у сфері використання ядерної енергії (Державний комітет ядерного регулювання, МОЗ України, МНС України, Міністерство палива та енергетики та ін.). Головною метою доповіді є надання об'єктивної інформації про стан безпеки ядерних установок і заходів, що вживаються для підвищення її рівня, а також висвітлення змін і прогресу в законодавчій та регулюючій основі та ядерному секторі України. Доповідь подається на нараду договірних сторін з розгляду відповідних доповідей. Такі наради проводяться з інтервалом, що не перевищує трьох років. Україна вже підготувала три такі доповіді (остання була в 2004 р.) і працює над четвертою.

Також Державним комітетом ядерного регулювання України готується щорічна доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні. У такій доповіді надається інформація про заходи, які були запроваджені органами державної влади, підприємствами та організаціями, що здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, для підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки, зменшення ризиків опромінення персоналу, населення та довкілля. Доповідь має подаватися Президентові України, Верховній Раді України, іншим органам державної влади, а також органам місцевого самоврядування, громадським організаціям.

Оцінюючи стан нормативно-правового регулювання розробки зазначених доповідей, слід відзначити відсутність тут єдиних правових засад. Так, підготовка доповіді в одному випадку передбачається законом, в іншому – положенням, ще в іншому – конвенцією. Стосовно Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України та Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки відповідні правові положення обмежуються декларуванням їх розробки й визначенням органів, до яких мають надаватися. Відсутні правові вимоги щодо змісту доповідей, суб'єктів, що мають брати участь у їх розробці, відповідальності керівників відповідних центральних органів виконавчої влади за організацію їх підготовки та інші

параметри їх опрацювання. Тож багато що в підготовці відповідних доповідей залежить від ентузіазму, ініціативності осіб, залучених до цієї справи. Очевидно, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» слід детальніше регламентувати питання підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України. При цьому враховуючи значення цієї доповіді, з метою посилення відповідальності за її розробку, варто було б передбачити, що вона розробляється Мінприроди України й подається до Кабінету Міністрів України з наступним внесенням на розгляд Верховної Ради України.

Такі ж вимоги і механізм опрацювання доцільно було б встановити у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні (має розроблятися Державним комітетом ядерного регулювання України, подаватися Кабінету Міністрів України, який і вносить її до Верховної Ради України). Це суттєво підвищить статус зазначеної доповіді. З метою адаптації ядерного законодавства України до положень Конвенції про ядерну безпеку, що стосуються підготовки національної доповіді про виконання цієї Конвенції, доцільно в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачити положення, присвячені цьому питанню.

Важливою формою надання інформації, передбаченою законодавством, є звіт (повідомлення про свої дії). Звіти можуть стосуватися різних аспектів діяльності з використання атомної енергії, поводження з радіоактивними матеріалами. Вони можуть мати спеціалізований характер чи бути складовою більш загальних звітів, що надаються у встановленому порядку органами виконавчої влади загальної компетенції. Прикладом останніх може бути звіт про виконання Державного бюджету України, включаючи ті його частини, які стосуються ядерної енергетики, який Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України (п. 6 ст. 116 Конституції України). Як приклад вузькоспеціалізованого звіту можна навести «Звіт про результати перевірки використання у 2002–2004 роках коштів Державного бюджету України на виконання Комплексної програми поводження з радіоактивними відходами», який розглянула Колегія

Рахункової палати і передала до Верховної Ради України (лист від 10 травня 2005 р. № 03-805).

До спеціальних звітів також належать: щорічні звіти про виконання Плану наглядової діяльності Державного комітету ядерного регулювання; звіти Держатомрегулювання щодо забезпечення безпеки при реалізації проектів плану здійснення заходів на об'єкті «Укриття»; звіти *про зміни інвентарної кількості ядерного матеріалу та звіти за результатами інвентаризації* ядерних матеріалів; звіти за результатами випробувань при введенні АЕС в експлуатацію; звіти про аналіз безпеки провадження діяльності з перевезення радіоактивних матеріалів; звіти про порушення в роботі АЕС; звіти про чисельність населення, яке проживає в зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін. Усі звіти даного роду складаються у порядку, встановленому щодо них відповідними нормативно-правовими актами. Наприклад, наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 29 грудня 2001 р. № 122 були затверджені «Вимоги до щорічного звіту про аналіз радіаційної безпеки при виробництві джерел іонізуючого випромінювання».

Іншою обов'язковою формою інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки є облік (систематичне або комбіноване накопичення, групування та узагальнення відповідної інформації). Він проводиться у порядку здійснення статистичних спостережень та застосування спеціальних облікових систем. Зокрема, наказом Державного комітету статистики України від 14 липня 2003 р. № 216 затверджена інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 3 (Чорнобиль) «Звіт про чисельність населення, яке проживає в зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997 р. № 847 затверджене Положення про Державний реєстр джерел іонізуючого випромінювання і порядок оплати послуг з їх реєстрації. Державний реєстр джерел іонізуючого випромінювання – єдина державна система обліку і контролю джерел іонізуючого випромінювання, діяльність з якими не звільняється від контролю і які вироблені на території України або ввезені чи вивезені через державний кордон, а також влас-

ників цих джерел іонізуючого випромінювання, юридичних і фізичних осіб, за якими джерела іонізуючого випромінювання закріплені на праві повного господарського відання або оперативного управління чи знаходяться у їх володінні і користуванні на інших підставах.

Державна система обліку ядерних матеріалів визначається Положенням про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1996 р. № 1525. Дана система обліку включає в себе комплекс технічних та організаційних заходів і застосовується до всього ядерного матеріалу, який використовується в мирних цілях у межах території України, під її юрисдикцією або знаходиться під її контролем. Організацію та ведення державного обліку ядерних матеріалів здійснює Держатомрегулювання. Відповідальність за здійснення обліку ядерних матеріалів на ядерних установках, в інших місцях знаходження несе експлуатуюча організація (ліцензіат).

Стаття 18 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» передбачає ведення системи обліку доз опромінення населення. Вона спрямована на визначення критичних груп людей залежно від умов та місця проживання чи розташування робочих місць та реєстрацію індивідуальних доз опромінення осіб, віднесених до критичної групи. Облік індивідуальних доз опромінення людей, віднесених до критичної групи, ведеться в районному (міському) дозовому реєстрі опромінення, організацію ведення якого здійснюють місцеві органи виконавчої влади.

Важливими формами обліку у сфері поводження з радіоактивними відходами, передбаченими Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами» (статті 1, 15, 16) є ведення:

– державного кадастру сховищ радіоактивних відходів – зведення систематизованих відомостей про об'єкти для зберігання чи захоронення радіоактивних відходів;

– державного реєстру радіоактивних відходів – послідовний поточний запис актів спеціальної форми про утворення, фізико-хімічний склад, обсяги, властивості, а також перевезення, зберігання та захоронення радіоактивних відходів.

Також ведеться облік порушень у роботі атомних електричних станцій відповідно до Положення про порядок розслідування та обліку порушень у роботі атомних електричних станцій, затвердженого наказом Держатомрегулювання від 1 грудня 2004 р. № 184.

Паспортизація як форма обліку в даній сфері здійснюється шляхом ведення Радіаційно-гігієнічного паспорта підприємства та Радіаційно-екологічного паспорта території (п. 7.2 Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54). Ці паспорти введені з метою узагальнення радіаційних характеристик окремого об'єкта або території, а також для оцінки стану протирадіаційного захисту персоналу і населення. У *Радіаційно-гігієнічному паспорті підприємства*, зокрема, має міститися перелік і характеристики джерел, що знаходилися на підприємстві протягом звітного року. *Радіаційно-екологічний паспорт території* має містити дані про: найменування території, площу території, чисельність населення, найменування і кількість установ, на яких проводяться роботи з джерелами іонізуючих випромінювань; показники радіаційної безпеки (зміст радіонуклідів у мінеральній будівельній сировині та будівельних матеріалах, річні ефективні дози опромінення населення від усіх джерел іонізуючих випромінювань тощо).

Чинним законодавством України передбачені й інші форми обов'язкового надання відповідної інформації. Так, на вимогу пацієнта йому має надаватися повна інформація про очікувану чи отриману ним дозу опромінення та про можливі його наслідки. Юридичні або фізичні особи мусять сповістити орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки про свій намір здійснити який-небудь з видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерної енергії, джерел іонізуючого випромінювання. Експлуатуюча організація (оператор) повинна в установленому порядку подавати своєчасно і в повному обсязі інформацію про випадки порушень у роботі ядерних установок або сховищ для захоронення радіоактивних відходів. Крім того: а) будь-яка юридична чи фізична особа, яка здійснює роботи з радіоактивними речовинами та джерелами іонізуючого ви-

промінювання як об'єктами санітарного нагляду, зобов'язана надавати закладам державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України Щорічний звіт про відповідність вимогам санітарного законодавства; б) видача і повернення джерел іонізуючого випромінювання на підприємстві, в установі повинні реєструватися в прибутково-видатковому журналі, що знаходиться у відповідальній за зберігання джерела особи; в) експлуатуюча організація (ліцензіат) надсилає до Держатомрегулювання за установленими ним формами і термінами документи про зміни в конструкції ядерної установки, які можуть змінити форму, кількість, розташування та потік ядерного матеріалу, що використовується, та ін.

Перевірка (обстеження з метою контролю) дотримання законодавства про використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Перевірка має різні види свого застосування (інспектування, інвентаризація, обстеження, атестація тощо) і є активною формою контрольної діяльності, без якої неможливе застосування заходів контролю, у тому числі й тих, що пов'язані з реагуванням на виявлені правопорушення у даній сфері. Слід зауважити, що нерідко терміни «контроль» (нагляд) та «перевірка» використовуються як синоніми, як взаємозамінні¹. Наприклад, у частині другій згаданого Порядку здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки при використанні ядерної енергії державний нагляд визначається як діяльність відповідних органів, що включає перевірку додержання законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, умов наданих ліцензій і дозволів при використанні ядерних установок тощо. Водночас у п. 9 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 1217) державний санітарно-епідеміологічний нагляд визначається як діяльність відповідних службових осіб з контролю, що здійснюється шляхом перевірки та обстеження об'єктів нагляду. Важливим призначенням перевірки є встановлення відповідності чи невідповідності об'єкта контролю пев-

¹ Шостак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – С. 72.

ним критеріям. Як провідний спеціальний захід контролю перевірка передбачається у нормативно-правових актах, що визначають статус контролюючих органів, зокрема, у частині другій ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» тощо.

Законодавством України також передбачено проведення планових та позапланових перевірок. Перші перевірки плануються на заданий період і регулярно проводяться для оцінки відповідності діяльності підприємств, установ та організацій у сфері використання ядерної енергії вимогам ядерної та радіаційної безпеки. Проводяться вони відповідно до планів, розроблених для проведення перевірок. Залежно від обсягів перевірки можуть бути комплексними, цільовими й оперативними. Комплексні перевірки проводяться з метою розгляду всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкта в повному їх обсязі. Цільові перевірки передбачають перевірку одного чи декількох питань (областей) забезпечення безпеки на підконтрольному об'єкті. Змістом оперативних перевірок є оцінка стану дотримання вимог безпеки безпосередньо на робочих місцях з метою виявлення недоліків та вжиття заходів щодо їх усунення.

Позапланові перевірки проводяться у випадках, коли за отриманою інформацією (зокрема, й у результаті планових перевірок) у роботі підприємств, установ та організацій, пов'язаної з використанням ядерної енергії, є проблеми з дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, що потребує проведення окремих, детальних перевірок або ж частішого їх проведення. Розрізняють перевірки реагування, спеціальні та контрольні перевірки. Перевірки реагування здійснюються за необхідності негайного реагування на подію, що виникла на ядерній установці (об'єкті). Залежно від впливу такої події на безпеку дані перевірки можуть здійснюватися комісіями чи окремими службовими чи посадовими особами контролюючих підрозділів самостійно чи із залученням спеціалістів інших органів. Спеціальні перевірки проводяться з метою поглибленої оцінки (аналізу) виявлених порушень вимог ядерної та радіаційної безпеки на підприємстві, в установі, організації. Контрольна перевірка передбачає визначення стану виконання на об'єктах вимог ядерного законодавства та усунення недоліків, виявлених у процесі попередньої перевірки.

Різновидом перевірок є інспекції. Про останні йдеться у тих випадках, коли перевірка здійснюється спеціально уповноваженими органами, для яких функція контролю є однією з основних. З огляду на це нерідко визначаються назви та функції відповідних органів. Так, згідно зі ст. 25 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки створюють державні інспекції, на які покладається державний нагляд за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Відповідно до цього припису, зокрема, Державним комітетом ядерного регулювання утворені державні інспекції з ядерної безпеки на майданчиках Запорізької, Рівненської, Південно-Української, Хмельницької АЕС. Порядок здійснення інспекцій посадовими особами цих інспекцій та іншими посадовими особами Державного комітету ядерного регулювання України, що мають статус інспекторів, регламентується Порядком здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженим наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2003 р. № 141.

Одним із різновидів перевірок є інвентаризація (від пізньолат. *inventarium* – опис майна), яка застосовується для перевірки в натурі фактичної наявності певних матеріальних цінностей. Прикладом її застосування у даній сфері є державна інвентаризація радіоактивних відходів, що здійснюється відповідно до Порядку проведення державної інвентаризації радіоактивних відходів (НП 306.5.04/2.059-2002), затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 11 лютого 2003 р. № 27. Метою інвентаризації є забезпечення контролю за накопиченням і переміщенням радіоактивних відходів, планування потужностей сховищ для зберігання та захоронення, а також для забезпечення постійного поновлення та своєчасного внесення змін до Державного реєстру радіоактивних відходів, Державного кадастру сховищ радіоактивних відходів та місць тимчасового зберігання радіоактивних відходів. Державна інвентаризація радіоактивних відходів проводиться на всіх підприємствах, в установах і організаціях, у результаті діяльності яких утворюються радіоактивні відходи, або ж здійснюють діяльність щодо переробки, зберігання та захоро-

нення радіоактивних відходів. Здійснюється така інвентаризація один раз на три роки. Конкретні строки проведення інвентаризацій визначає орган державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами. Організацію державної інвентаризації радіоактивних відходів на підприємствах, в організаціях, установах, наукових і медичних закладах здійснюють обласні інвентаризаційні комісії, інвентаризаційні комісії міст Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим, які створюються за рішенням голів відповідних державних адміністрацій. Результати інвентаризації оформлюються відповідним актом.

Відповідним чином регламентовано також здійснення *інвентаризації джерел іонізуючого випромінювання* Інструкцією з проведення державної інвентаризації джерел іонізуючого випромінювання, затвердженою наказом Мінекобезпеки України та Міністерства промислової політики України від 18 січня 2000 р. № 16/22. Зокрема, передбачено, що така інвентаризація проводиться по всій території України, у юридичних та фізичних осіб, які використовують у своїй діяльності джерела іонізуючого випромінювання. Організація здійснення інвентаризації джерел іонізуючого випромінювання на відповідних територіях покладена на місцеві державні адміністрації, які для цього залучають спеціалістів у галузі безпеки поводження з джерелами іонізуючого випромінювання та представників органів, що здійснюють державне регулювання у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

У даній сфері застосовується і така форма перевірки, *як обстеження юридичних або фізичних осіб (заявників)*, які подають документи до органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на право здійснення певного виду діяльності. Дане обстеження проводиться для перевірки повноти і достовірності наданих у відповідний орган документів та оцінки можливості додержання заявником законодавства, норм та правил з ядерної та радіаційної безпеки при виконанні заявлених видів діяльності.

Атестація є формою контролю у даній сфері, спрямованого на перевірку (визначення) кваліфікації робітників, що виконують функції з державного регулювання ядерної та радіаційної

безпеки. Загальна вимога щодо здійснення такої атестації передбачена ст. 23 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», а спеціальний порядок і умови її проведення визначені Положенням про проведення кваліфікаційної атестації посадових осіб Державного комітету ядерного регулювання України, які безпосередньо виконують функції з державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 23 січня 2006 р. № 9. Встановлено, що кваліфікаційна атестація – це оцінка рівня професійних та спеціальних знань, практичної підготовки та ділових якостей посадової особи, яка виконує чи має намір виконувати функції з державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Передбачена первинна кваліфікаційна атестація (оцінка рівня професійних та спеціальних знань, досвіду та ділових якостей, достатніх для виконання функцій з державного нагляду за ядерною та радіаційною безпекою) та чергова кваліфікаційна атестація (це підтвердження посадовою особою своєї кваліфікації щодо виконання функцій з державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки).

Ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії. Під ліцензуванням розуміється видача дозволу (ліцензії) здійснювати певні види діяльності. Статтею 6 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» передбачено три види ліцензування, а саме:

1) ліцензування окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії;

2) ліцензування діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів та видачу цій організації окремих дозволів на виконання певних видів робіт чи операцій на етапах введення в експлуатацію, експлуатації та зняття з експлуатації ядерної установки і на етапах експлуатації та закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів;

3) ліцензування діяльності, пов'язаної із здійсненням персоналом безпосереднього управління реакторною установкою атомних електростанцій.

Відповідно до згадуваного закону (ст. 7) у сфері використання ядерної енергії обов'язковому ліцензуванню підлягають такі окремі види діяльності: проектування ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів; переробка уранових руд; перевезення радіоактивних матеріалів; переробка, зберігання та захоронення радіоактивних відходів; виробництво, зберігання, технічне обслуговування джерел іонізуючого випромінювання; використання джерел іонізуючого випромінювання; підготовка персоналу для експлуатації ядерної установки (за переліком посад та спеціальностей, який визначається Кабінетом Міністрів України); діяльність, пов'язана із забезпеченням фізичного захисту ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання і ядерних установок (за переліком видів діяльності, який затверджується Кабінетом Міністрів України). Ліцензування зазначених видів діяльності здійснюється уповноваженим на це Кабінетом Міністрів України органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки відповідно до законодавства. Від ліцензування звільняється діяльність, пов'язана з використанням джерел іонізуючого випромінювання, за таких умов: безпека використання джерела іонізуючого випромінювання забезпечується його конструкцією; використання джерела іонізуючого випромінювання не потребує спеціальної підготовки персоналу з питань ядерної та радіаційної безпеки, що виходить за межі вивчення інструкції з використання цього джерела іонізуючого випромінювання; досвід використання свідчить про відсутність аварій з радіаційними наслідками. Перелік джерел іонізуючого випромінювання, діяльність по використанню яких звільняється від ліцензування, визначається Кабінетом Міністрів України. Безпосередньо організаційний механізм ліцензування у зазначених випадках встановлюється Порядком ліцензування окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2000 р. № 1782. Передбачено, що ліцензії у сфері використання ядерної енергії видають орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки та його територіальні органи. З цією метою вони створюють ліцензійні комісії – постійно діючі колегіальні органи, які готують пропозиції щодо прийняття

рішення про видачу, відмову у видачі, переоформлення, продовження чи зупинення дії, анулювання і поновлення дії ліцензії, а також про видачу її дубліката. Ліцензія видається на підставі розгляду поданої суб'єктом діяльності у даній сфері заяви та доданих до неї обов'язкових документів. Рішення про видачу ліцензії приймається відповідальною за видачу посадовою особою органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки або його територіального органу на підставі пропозицій ліцензійної комісії.

Ліцензування діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів передбачає таке. Орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки видає експлуатуючій організації ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів, що подала відповідну заяву, на підставі всебічної оцінки безпеки ядерної установки або сховища та оцінки спроможності заявника виконувати всі заходи щодо забезпечення безпеки ліцензію на здійснення діяльності, пов'язаної з конкретним етапом життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів.

Отримання заявником ліцензії є підставою для початку здійснення діяльності, ведення робіт та операцій, пов'язаних із даним етапом життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів, включаючи усі об'єкти, що знаходяться на майданчику даної ядерної установки або сховища і технологічно з ними пов'язані (ст. 8 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»).

Окремий порядок передбачений для ліцензування здійснення персоналом. За ст. 9 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» перелік посад персоналу, який безпосередньо здійснює управління реакторною установкою атомної електростанції і діяльність якого може здійснюватися лише на підставі ліцензії, затверджується Кабінетом Міністрів України. Умови ж та порядок видачі зазначених ліцензій визначаються Правилами ліцензування діяльності персоналу з безпосереднього управління реакторною

установкою АЕС, затвердженими наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 13 грудня 2004 р. № 185. Зокрема, встановлено, що кандидат або ліцензований спеціаліст повинен відповідати ліцензійним вимогам до кваліфікації, а саме: до освіти, стажу роботи на попередніх посадах, а також до професійної підготовки. Сам процес ліцензування складається з таких процедур: відбір кандидата на посаду ліцензованого спеціаліста; підготовка кандидата відповідно до діючих вимог; іспит на посаду ліцензованого спеціаліста у відповідній екзаменаційній комісії АЕС за участі начальника (державного інспектора) інспекції на АЕС; подання до Ліцензійної комісії персоналу документів для одержання ліцензії. Остання оформлюється на бланку єдиного зразка й видається на два роки з правом її продовження. Ліцензія дійсна тільки для безпосереднього управління реакторною установкою на посаді (посадах) на блоках і типах реакторних установок, які зазначені в ній.

Окрім зазначених видів ліцензування, дозвіл на здійснення певних видів діяльності може оформлятися у порядку видачі Санітарного паспорта на право проведення робіт з джерелами іонізуючих випромінювань в установах України, який засвідчує виконання вимог санітарного законодавства щодо забезпечення протирадіаційного захисту персоналу в робочих приміщеннях і на робочих місцях, а також щодо протирадіаційного захисту населення від діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання. Згідно з Основними санітарними правилами забезпечення радіаційної безпеки України, затвердженими наказом МОЗ України від 2 лютого 2005 р. № 54, санітарний паспорт видається закладом санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України за заявою суб'єктів, діяльність яких пов'язана з використанням джерел іонізуючого випромінювання, до якої додаються відповідні документи. Термін огляду документації, необхідної для видачі санітарного паспорта – два місяці. Після закінчення цього терміну заявник отримує санітарний паспорт або мотивовану відмову в його отриманні. Термін дії санітарного паспорта зазначається в ньому і не може перевищувати п'яти років. У разі необхідності цей термін може бути подовжений. Заклад державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України, що видав санітарний паспорт, здійснює санітарний нагляд за до-

тримання його умов, переліку дозволених у ньому робіт. Після закінчення терміну дії санітарного паспорта роботи з джерелами іонізуючих випромінювань повинні бути припинені, за винятком діяльності щодо підтримки радіаційної безпеки.

Моніторинг радіаційного стану. Він є особливою формою контролю, що здійснюється в інтересах поточного спостереження за радіаційним станом шляхом збору первинної інформації (вимірювання потужності поглинутої повітрям дози, визначення вмісту радіонуклідів у об'єктах навколишнього природного середовища, продуктах харчування, виробничого середовища тощо) з метою вивчення, оцінки, прогнозування радіаційної ситуації, розробки заходів, спрямованих на запобігання, усунення або зменшення можливого негативного впливу іонізуючого випромінювання на здоров'я людини. Для цілей моніторингу здійснюється вимірювання певних зразків ґрунту, золи, води, фільтрів тощо (виконання пробовідбору), застосовуються відповідні прилади спостереження, у тому числі ті, що мають сигналізацію про перевищення попередньо встановлених порогів спрацьовування.

Нині склалися три напрями здійснення радіаційного моніторингу: 1) як складова моніторингу довкілля; 2) у межах моніторингу потенційно небезпечних об'єктів; 3) моніторинг радіаційного стану в інтересах поточного санітарного нагляду.

Здійснення радіаційного моніторингу як складової моніторингу довкілля, покладається на численних суб'єктів. Такий моніторинг, зокрема, здійснюють:

а) Мінприроди України – стосовно вмісту забруднюючих речовин, у тому числі радіонуклідів у атмосферному повітрі та опадів, джерелах промислових викидів в атмосферу, поверхневих і морських водах, джерелах скидів стічних вод, водних об'єктах у межах природоохоронних територій, ґрунтах різного призначення, наземних і морських екосистемах, звалищах промислових і побутових відходів та радіаційної обстановки на пунктах стаціонарної мережі;

б) МНС України – на територіях, підпорядкованих Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також в інших зонах радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС стосовно вмісту за-

бруднюючих речовин, у тому числі радіонуклідів у атмосферному повітрі, поверхневих і підземних водах, ґрунтів і ландшафтів, джерел скидів стічних вод, а також об'єктів поховання радіоактивних відходів;

в) МОЗ України у місцях проживання і відпочинку населення, у тому числі на природних територіях курортів стосовно радіаційних факторів;

г) Мінагрополітики України – стосовно радіологічних визначень ґрунтів сільськогосподарського використання, сільськогосподарських рослин і продуктів із них, сільськогосподарських тварин і продуктів із них, поверхневих вод сільськогосподарського призначення;

д) Держкомлісгосп України – стосовно радіологічних визначень ґрунтів лісового фонду, лісової рослинності, мисливської фауни;

е) Держводгосп України – за вмістом радіонуклідів у річках, водосховищах, каналах, зрошувальних системах і водоймах у межах водогосподарських систем комплексного призначення, системах міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання, водоймах у зонах впливу атомних електростанцій, поверхневих вод у прикордонних зонах і місцях їх інтенсивного виробничо-господарського використання;

ж) підприємства, установи, організації, що здійснюють діяльність, пов'язану з використанням ядерної енергії, ядерних матеріалів.

Усі суб'єкти системи моніторингу мають забезпечувати удосконалення підпорядкованих їм мереж спостережень за радіаційним станом, уніфікацію методик спостережень і лабораторних аналізів, приладів і систем контролю, створення банків даних для їх багаточільового колективного використання.

Як складова моніторингу довіклля радіаційний моніторинг підпадає під регламентаційний вплив:

– Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно зі ст. 22 якого система державного моніторингу навколишнього природного середовища створюється з метою збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень;

– Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391, що визначає склад суб'єктів, які здійснюють моніторинг, у тому числі радіаційний, методичні та метрологічні засади організації моніторингу, розподіл повноважень між окремими органами виконавчої влади щодо забезпечення функціонування системи моніторингу довкілля,

– Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля (КНД 211.0.1.101-02), затвердженого наказом Мінекоресурсів України від 21 серпня 2002 р. № 323, яким встановлюються єдині загальні вимоги до порядку інформаційної взаємодії суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, визначаються основні принципи інформатизації співробітництва, загальний порядок формування, отримання та надання інформації щодо спостережень за станом довкілля.

Радіаційні аспекти моніторингу також знаходять відображення у: Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 343; Порядку здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 20 липня 1996 р. № 815; Положенні про моніторинг земель, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661; Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затвердженому наказом Мінагрополітики України від 26 лютого 2004 р. № 51, та в інших нормативно-правових актах.

Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів здійснюється з метою отримання даних про поточний стан потенційно небезпечних об'єктів та актуалізації інформації, що міститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків.

Згідно з Положенням про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затвердженим наказом МНС України від 6 листопада 2003 р. № 425, серед інших до потенційно небезпечних об'єктів належать об'єкти, на яких використовуються, виготов-

ляються, переробляються, зберігаються та транспортуються небезпечні радіоактивні речовини. Мінприроди України спільно з МНС України, їх органи та інші суб'єкти системи моніторингу встановлюють спеціальні регламенти спостереження за екологічно небезпечними об'єктами, критерії визначення і втручання у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайних екологічних ситуацій.

Усі об'єкти, віднесені до потенційно небезпечних, підлягають державній реєстрації, тобто внесенню до автоматизованої інформаційно-довідкової системи обліку та обробки інформації щодо таких об'єктів, відповідно до Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288. На кожний такий об'єкт заводиться паспорт, вимоги до якого встановлюються Положенням про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затвердженим наказом МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338. Про зміни у стані потенційно небезпечних об'єктів, що можуть спричинити надзвичайну ситуацію об'єктового або місцевого рівня, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення в установленому порядку повідомляють відповідні місцеві органи виконавчої влади для прийняття управлінських рішень. Якщо зміни у стані потенційно небезпечного об'єкта можуть призвести до надзвичайної ситуації регіонального або державного рівнів, інформація про них має негайно подаватися до МНС. Уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій передають інформацію стосовно результатів моніторингу до Департаменту страхового фонду документації (здійснює координацію дій суб'єктів моніторингу і контроль завдань моніторингу потенційно небезпечних об'єктів щодо ведення реєстру, а також реалізує заходи, пов'язані з актуалізацією інформаційних даних реєстру) і далі по каналах управлінських зв'язків.

Моніторинг *радіаційного стану в межах поточного санітарного нагляду* здійснюється відповідно до пунктів 5.5–5.10 Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54. Він передбачає вимірювання активності чи випромінювання з метою вивчення, оцінки,

прогнозування радіаційної ситуації, виявлення випадків порушення санітарного законодавства, розробки заходів, спрямованих на запобігання, усунення або зменшення можливого негативного впливу іонізуючого випромінювання на здоров'я людини (населення). З метою контролю якості та обсягів здійснюваних моніторингових досліджень, організації баз даних, інформування органів виконавчої влади всіх рівнів, громадських організацій та громадян про радіаційний стан та дози опромінювання населення в різних умовах їх життєдіяльності, а також з метою забезпечення своєчасного реагування на зафіксовані випадки порушення санітарного законодавства всі підприємства, установи та організації, що беруть участь у моніторингових роботах, зобов'язані надавати отримані результати вимірювань територіальним закладам державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України щомісяця за їх запитом. У разі виявлення будь-яким учасником моніторингових робіт, включаючи відомчі служби контролю, порушень санітарного законодавства (перевищень гігієнічних регламентів) повідомлення про це повинне бути направлено до територіальних закладів державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України для оцінки ситуації, підготовки рекомендацій з поліпшення радіаційного стану, реалізації заходів для припинення порушень санітарного законодавства.

Аналізуючи правове регулювання моніторингу радіаційного стану, необхідно звернути увагу на відсутність тут систематизуючого нормативного правового акта, який би охопив усі аспекти організації здійснення цього моніторингу. Розпорошеність норм з відповідного питання по численних актах, кожен з яких робить акцент на якомусь окремому питанні здійснення моніторингу, свідчить про незавершеність розвитку цього напрямку законодавчого регулювання. Очевидною є потреба у прийнятті Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акта, спрямованого на встановлення єдиних засад організації та здійснення моніторингу радіаційного стану. У цьому акті, зокрема, мають бути визначені принципи здійснення цього моніторингу, його учасники, порядок їх взаємодії, процес руху моніторинго-

вої інформації по каналах управлінських зв'язків, вимоги щодо реагування на отриману інформацію тощо.

Оцінка відповідності техніко-економічних обґрунтувань і проектів будівництва, реконструкції, зняття з експлуатації; матеріалів, які містять обґрунтування, аналіз та оцінка рівня безпеки визначених чинним законодавством етапів життєвого циклу ядерних установок, об'єктів; документації, що стосується змін вимог, лімітів та критерії безпеки у сфері використання ядерної енергії, вимогам законодавства про ядерну та радіаційну безпеку. Ключове «навантаження» у зазначеній оцінці покладено на державну експертизу ядерної та радіаційної безпеки, яка здійснюється відповідно до ст. 40 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та Порядку проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 21 лютого 2005 р. № 21. Під державною експертизою ядерної та радіаційної безпеки розуміється комплекс організаційної, науково-технічної та експертно-аналітичної діяльності, яка проводиться з метою незалежної оцінки рівня технічної безпеки у сфері використання ядерної енергії, з урахуванням усіх факторів, що спричиняють ядерну та радіаційну небезпеку для здоров'я людини та довкілля, включаючи забезпечення фізичного захисту. Проведення державної експертизи ядерної і радіаційної безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, покладено на орган державного ядерного регулювання з урахуванням інших державних експертиз, у тому числі державної екологічної експертизи, які здійснюються згідно з законодавством. Експертиза проектів інших джерел іонізуючого випромінювання організовується місцевими органами виконавчої влади відповідно до законодавства України.

Державна екологічна експертиза є обов'язковою щодо видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. До них згідно з Переліком видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену небезпеку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554, належать атомна енергетика і атомна промисловість (у тому числі видобування і збагачення руди, виготовлення тепловиділяючих

елементів для атомних електростанцій, регенерація відпрацьованого ядерного палива, зберігання чи утилізація радіоактивних відходів).

Для проведення експертизи замовник має подавати експертним органам матеріали, що відповідають правовим вимогам. Зокрема, за ст. 37 Закону України «Про використання ядерної енергії» для розгляду питання про розміщення ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, заявник мусить подати підготовлені у встановленому порядку матеріали, які мають містити обґрунтування необхідності спорудження такої установки чи об'єкта і не менш як три варіанти – щодо майданчиків для їх розміщення.

За загальним правилом висновки державних експертиз є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами сфери використання ядерної енергії. Позитивні висновки державної екологічної експертизи і державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки є підставою для фінансування робіт за проектом (ст. 39 Закону «Про екологічну експертизу», ст. 29 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 40 «Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Важливо зазначити, що при обґрунтуванні висновків зазначених експертиз, має враховуватися думка з відповідного питання громадськості. Правовий механізм такого врахування включає:

а) здійснення громадської експертизи безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст. 41 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») та громадської екологічної експертизи (ст. 30 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Здійснюються вони з ініціативи об'єднань громадян, а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок їх коштів або на громадських засадах організацією чи експертами. Громадська експертиза здійснюється незалежно від державної експертизи. Висновки громадської експертизи є рекомендаційним, можуть враховуватися органами, які здійснюють державну експертизу, а також органами, які зацікавлені в реалізації проектних рішень;

б) проведення громадських (публічних) слухань з питань захисту проектів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст. 11 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 11 Закону «Про екологічну експертизу»). Відповідно до Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122, громадські слухання організовують місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції. Предметом громадських слухань є, зокрема, розгляд проектів будівництва нових, розширення та зняття з експлуатації існуючих ядерних установок, спорудження та виведення з експлуатації підприємств з видобутку і переробки уранових руд та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, а також питання, пов'язані з впливом зазначених установок, підприємств та об'єктів на довкілля та здоров'я людей тощо. Висновки та пропозиції, висловлені у процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття управлінських рішень з предмета громадських слухань.

Аналізуючи питання нормативно-правового регулювання державних експертиз у даній сфері, неважко помітити певну юридичну неадекватність у регламентації експертиз проектів, документації з питань ядерної та радіаційної безпеки. Так, якщо у регулюванні екологічної експертизи законам належить ключова роль, то у сфері здійснення експертизи ядерної та радіаційної безпеки їх роль суттєво нівельована. Про це, зокрема, свідчить те, що екологічна експертиза базується на приписах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», що визначають основні, принципові положення організації та здійснення еколого-експертної діяльності, і прийнятих відповідно до них положеннях Закону України «Про екологічну експертизу», які детально регламентують усі організаційні та процедурні аспекти даного виду експертизи. Так звані підзаконні акти з питань екологічної експертизи торкаються лише окремих аспектів її здійснення, уточнюють застосу-

вання тих чи інших положень зазначених законів (наприклад, Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 1995 р. № 870, Нормативи витрат на проведення державної екологічної експертизи, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1996 р. № 644).

Інша ситуація має місце у сфері здійснення експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Хоча і тут на рівні закону (ст. 40 «Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») визначені її основні положення, проте естафета в подальшому розвитку відповідних положень передана не спеціальному закону й навіть не акту Кабінету Міністрів України, а відомчому документу – наказу Державного комітету ядерного регулювання України від 21 лютого 2005 р. № 21, яким затверджено Порядок проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Внаслідок цього складається ситуація, коли орган, на який покладається відповідальність за здійснення певного виду діяльності, сам же її й регламентує – визначає умови, порядок, вимоги щодо організації, процедури експертизи в даній сфері.

Слабким місцем є й те, що орган, який ухвалює відомчий акт, не може вийти за межі питань, які віднесені до його відання, а отже, не весь комплекс відносин, яким присвячений акт, буде в ньому відображений. Це стосується, зокрема, громадської експертизи безпеки ядерних установок та об'єктів, регламентація якої лишається на рівні загальних положень ст. 41 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», не конкретизується в інших нормативно-правових актах і навіть не згадується у зазначеному Порядку проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, хоча висновки громадської експертизи мають подаватися в органи, які здійснюють державну експертизу. Варто взяти до уваги і те, що на фоні законодавчого врегулювання екологічної експертизи виникає враження недооцінки законодавцем значення експертизи ядерної та радіаційної безпеки, штучного приниження її ролі у забезпеченні безпеки довкілля та людини від негативних радіаційних впливів. З цим погодитися не можна. Є всі підстави для розробки і прийняття спеціального закону про експер-

тизу ядерної та радіаційної безпеки, що дасть змогу урівноважити законодавчу вагу приписів, які стосуються екологічної експертизи й експертизи ядерної та радіаційної безпеки.

Висновки державних експертиз у комплексі з іншими матеріалами, що містять оцінку безпеки ядерних установок, об'єктів, надаються органам, які мають приймати рішення щодо їх розміщення й будівництва. По суті, йдеться про самостійний етап оцінки проектів, пов'язаних з радіаційним впливом на довкілля, людину. На цьому етапі відповідний орган має пересвідчитись у наявності позитивних висновків державних експертиз, урахуванні громадської думки при підготовці матеріалів з питань розміщення й будівництва ядерних установок і об'єктів, наявності інших матеріалів, які відповідно до вимог законодавства, мають підтверджувати безпечність відповідних проектів.

За законодавством такі рішення приймають: Верховна Рада України – щодо розміщення, проектування, будівництва ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення (ст. 17 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»); Кабінет Міністрів України – щодо розміщення, проектування, будівництва, експлуатації та зняття з експлуатації підприємств по видобуванню уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, крім тих, які визначає Верховна Рада України (ст. 18 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Кабінет Міністрів України при прийнятті відповідних рішень має керуватися вимогами ст. 37 «Порядок прийняття рішень щодо розміщення ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами» Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Зокрема, встановлено, що рішення про будівництво ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, приймає Кабінет Міністрів України спільно з місцевими органами державної влади та самоврядування, на території яких планується будівництво зазначених об'єктів. Рішення приймається на підставі висновків державної

експертизи безпеки установки або об'єкта та інших експертиз відповідно до законодавства.

Верховна Рада України з відповідного питання має додержуватися вимог 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» від 8 вересня 2005 р. Рішення про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, приймаються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного закону (ст. 2). У проекті зазначеного закону обов'язково зазначаються: місце конкретного майданчика, де планується розміщення установки або об'єкта; для ядерної установки (крім сховищ для зберігання та захоронення ядерного палива) – кількість реакторів, їх тип та загальна характеристика; для сховищ для зберігання та захоронення ядерного палива – граничні параметри за обсягами, загальні характеристики палива, термін та загальні характеристики технології зберігання; для об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, – загальні характеристики радіоактивних відходів та технологій поводження з ними, граничні обсяги радіоактивних відходів та термін зберігання.

До проекту зазначеного закону також мають додаватися: техніко-економічне обґрунтування створення такої ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, та вибору запропонованого майданчика для їх розміщення; висновок державної екологічної експертизи; результати консультативного референдуму, проведеного стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, в регіоні, у якому розглядається така можливість; звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті відповідно до закону; інші документи, якщо це передбачено законом. Зазначений склад документів має сприяти забезпеченню об'єктивної оцінки проекту закону при його розгляді у парламентських комітетах, на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Водночас не можна не звернути увагу на те, що в переліку відповідних документів не названі висновки державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Хоча проведення такої експертизи й передбачено іншими нормативно-правовими актами, проте з погляду доцільності забезпечення всебічності регламентуючого навантаження закону в ньому поряд з висновками державної екологічної експертизи слід передбачити й висновки державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Адже вони рівною мірою є визначальними у вирішенні долі відповідних проектів.

Розміщення та будівництво ядерних установок і об'єктів повинно здійснюватися із дотриманням параметрів, визначених у проекті. Важливу роль у забезпеченні цього відіграє аудит. Експлуатаційна організація має розробляти та здійснювати програму аудитів для забезпечення незалежної перевірки того, що процес введення АЕС в експлуатацію здійснюється згідно з Програмою введення АЕС в експлуатацію (є організаційно-технічним документом, який регламентує порядок введення АЕС в експлуатацію, що охоплює передпускові налагоджувальні роботи, фізичний пуск, енергетичний пуск та освоєння потужності)¹.

Аудити на етапі введення АЕС в експлуатацію здійснюються групою фахівців, які мають відповідну кваліфікацію, досвід введення АЕС в експлуатацію та не пов'язані безпосередньо з діяльністю, яка перевіряється. Стосовно аудиту слід зазначити, що регламентація застосування його в даній сфері здійснюється сьогодні лише на рівні відомчого нормативно-правового регулювання (зокрема, Вимогами до організації та порядку введення АЕС в експлуатацію (НП 306.5.02/3.076-2003), затвердженими наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 21 серпня 2003 р. № 108).

З метою посилення законодавчого впливу на здійснення зазначеного аудиту доцільно його здійснення передбачити в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». При цьому слід врахувати те, що сфера його застосу-

¹*Вимоги* до організації та порядку введення АЕС в експлуатацію (НП 306.5.02/3.076-2003). – К., 2003. – 30 с.

вання має охоплювати як стадію введення ядерних установок і об'єктів у експлуатацію, так і стадію, на якій вирішується питання щодо вибору місця розташування й будівництва ядерних установок й об'єктів.

Важливо також у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (зокрема, у ст. 37, присвяченій порядку прийняття рішень щодо розміщення ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами) та в Законі України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення (у ст. 5, що встановлює вимоги до обґрунтування прийняття закону, який має санкціонувати розміщення, проектування та будівництво відповідної ядерної установки, об'єкта), не тільки передбачити застосування аудиту з питань ядерної та радіаційної безпеки, а й пов'язати його із екологічним аудитом. Останній спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості діяльності відповідних суб'єктів і має своїм завданням: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта; встановлення відповідності об'єктів вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям, екологічного аудиту; оцінку впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища тощо (ст. 8 Закону України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р.¹).

Завершальний контроль за забезпеченням відповідності будівництва ядерних установок, об'єктів проектним вимогам здійснюють державні приймальні комісії. Статтею 38 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» на них покладається прийняття в експлуатацію ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами. Наприклад, АЕС, енергоблоки АЕС, які завершені будівництвом, приймаються державними приймальними комісіями в експлуатацію згідно з зазначеними Вимогами до організації та порядку введення АЕС в експлуатацію (НП

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

306.5.02/3.076-2003), в яких визначається процедура перевірки готовності АЕС, енергоблоків АЕС до фізичного та енергетичних пусків спеціально утвореними робочими комісіями та прийняття державною приймальною комісією на основі акта робочої комісії та спеціального дозволу Держатомрегулювання рішення про проведення фізичного та енергетичного пусків.

2.3. Заходи реагування контролюючих органів на порушення законодавства про ядерну та радіаційну безпеку

Важливий аспект контролю полягає у застосуванні заходів реагування до порушників законодавства про ядерну та радіаційну безпеку, які були виявлені у процесі його здійснення. Ці заходи утворюють певну систему, в основу якої покладено характер їх впливу на правопорушників, ставлення до певних видів юридичної відповідальності. Остання визначається в юридичній літературі як обов'язок особи, винної у скоєнні правопорушення, перетерпіти заходи, які до неї застосовані¹. Варто зазначити, що у сфері ядерної та радіаційної безпеки правопорушення має ті ж ознаки, що й інші правопорушення, у тому числі екологічні, а саме: протиправність діяння (дії чи бездіяльності), що порушує встановлений у суспільстві правопорядок (у тому числі в сфері ядерної та радіаційної безпеки); винність особи, що скоїла протиправне діяння (винятком є безвинна відповідальність за заподіяння шкоди джерелом підвищеної екологічної небезпеки (у тому числі ядерними установками); наявність санкцій за порушення вимог законодавства.

Розглядаючи питання про застосування заходів реагування на правопорушення у даній сфері, доцільно визначитись з їх складом. В ядерному законодавстві, як і в екологічному, склади правопорушень визначаються загалом за однією схемою: у

¹ Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. думка, 1978. – С. 21–25; *Общая теория государства и права: Учебник* / Под ред. В.В.Лазарева. – М.:Юрист, 1996. – С. 240.

головному для відповідної сфери законодавчому акті (Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») передбачаються загальні переліки правопорушень, які конкретизуються в спеціалізованих законодавчих актах (наприклад, у Законі України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання»), а санкції за їх порушення – у кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному законодавстві. Така схема дозволяє вирішувати два важливих завдання.

По-перше, суттєво посилюється інформаційно-регламентуючий ефект норм, присвячених правопорушенням. Вони (об'єднанні у окремих розділах) певним чином підсумовують те, що відповідно до ядерного законодавства забороняється, має обов'язково виконуватися і ні в якому разі не порушуватися, оскільки винні у їх скоєнні особи мають за це відповідати. Порівняння того, що визначається в актах, які, з одного боку, визначають склади правопорушень, а з другого – передбачають санкції за їх скоєння, дає змогу виявити ті правопорушення, за які ще не передбаченні відповідні санкції, а отже, мати підстави для усунення виявлених прогалин у правовому регулюванні. Таким чином, ідеться про те, що завдяки зазначеній схемі виконується завдання посилення ефективності правового регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням санкцій до правопорушників.

По-друге, зростає виховне навантаження норм, присвячених правопорушенням у даній сфері. Вони сигналізують: про чисельність можливих загроз ядерної та радіаційної безпеки, що можуть виникнути у зв'язку з порушення вимог ядерного законодавства; про те, що такі порушення не залишаються поза увагою відповідних органів; про карність таких правопорушень. Усе це відповідним чином впливає на суб'єктів відносин у сфері ядерної та радіаційної безпеки, примушує їх утримуватися від скоєння правопорушень.

Враховуючи те позитивне, що пов'язується з існуючою схемою визначення складів правопорушень та санкцій за їх скоєння, важливо усунути всі недоліки у її застосуванні. Аналізуючи під цим кутом зору акти ядерного законодавства, можна виявити таке:

а) основні склади правопорушень у даній сфері визначені у ст. 81 розділу XIV Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Умовно їх можна поділити на такі, що:

– пов'язані з впливом на довкілля, здоров'я людини (необґрунтований або умисний викид радіоактивних речовин у довкілля, що перевищують гранично допустимі рівні; залучення до господарського обігу з метою використання та споживання населенням продукції, що зазнала опромінення, або виробництво та реалізація без дозволу уповноважених на те органів охорони здоров'я продукції, яка містить радіоактивні речовини понад установлену норму тощо);

– пов'язані з інформуванням громадян, органів державної влади та самоврядування (приховування факту про виникнення аварії на ядерній установці, об'єкті, приховування інформації про радіаційний стан довкілля тощо);

– стосуються обігу ядерних матеріалів (незаконне придбання, продаж ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання; порушення встановленого порядку ядерного експорту та імпорту);

– пов'язані зі службовими правопорушеннями (зокрема, невиконання приписів органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки та створення перешкод у виконанні посадових осіб цих органів їх функцій; здійснення службовими особами дій, пов'язаних із порушенням регламентів, інструкцій з експлуатації ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання; невиконання службових обов'язків у критичних ситуаціях, що призвело або могло призвести до людських жертв чи радіоактивного забруднення довкілля; ухилення від виконання своїх обов'язків згідно з діючим планом захисту населення та персоналу на випадок аварії тощо);

– пов'язані з розміщенням, проектуванням ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, їх технічним, технологічним забезпеченням (порушення вимог щодо розміщення, проектування, прийняття в експлуатацію ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; поставка, монтаж та введення в експлуатацію несправного обладнання ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання тощо);

– стосуються фізичного захисту ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання, ядерної установки (зокрема, участь у несанкціонованих громадських заходах на території ядерної установки й об'єктах; їх (заходів) організація, наслідком чого сталися або могли статися порушення дієздатності систем життєзабезпечення ядерної установки; крадіжка ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання або їх захоплення, а також спроба вчинення таких дій тощо);

б) з огляду на особливість сфери застосування уточнені склади правопорушень у ст. 32 розділу VII Закону України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» (здійснення діяльності, пов'язаної з фізичним захистом, без наявності відповідних дозволів (ліцензій); допуск до особливих робіт на ядерній установці та з ядерними матеріалами осіб, які не пройшли спеціальної перевірки; вчинення актів ядерного тероризму, тощо) та у ст. 29 розділу XI Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» (поводження з радіоактивними відходами без відповідної ліцензії; порушення під час поводження з радіоактивними відходами вимог норм, правил і стандартів щодо безпечного ведення робіт; невиконання умов ліцензування під час поводження з радіоактивними відходами; невиконання приписів органів, які здійснюють регулювання в сфері поводження з радіоактивними відходами; приховування від населення або фальсифікацію інформації про екологічний стан на території, відведених під сховище радіоактивних відходів);

в) лише загальне положення про відповідальність міститься в ст. 16 Закону України «Про видобування і переробку уранових руд» («Особи, винні у порушенні законодавства про видобування і переробку уранових руд, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законами України»), у ст. 22 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань» («Особи, винні у порушенні законодавства щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно

до законів України») та у ст. 22 розділу VI Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» («Особи, винні у порушенні встановленого цим Законом правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення, а також у невиконанні приписів державних органів, які здійснюють контроль у цій галузі, – несуть встановлену законодавством кримінальну, адміністративну, матеріальну чи іншу відповідальність»);

г) фактично відсутня спеціальна стаття, присвячена юридичній відповідальності, у Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії».

Такі розбіжності у підходах щодо визначення складів правопорушень не можна пояснити особливостями сфер регулювання тих чи інших законів. Очевидно, що в останніх двох випадках має місце недоопрацювання законодавцем питань юридичної відповідальності. З огляду на необхідність забезпечення комплексного, системного врегулювання відносин у сфері ядерної та радіаційної безпеки, посилення інформаційно-регламентуючого, виховного значення законів України «Про видобування і переробку уранових руд», «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», у них питання юридичної відповідальності мають бути регламентовані набагато детальніше, шляхом визначення в окремих розділах переліків складів правопорушень, за які особи, винні у їх вчиненні, мають притягатися до адміністративної, кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної відповідальності.

Забезпечення законності у даній сфері не зводиться тільки до покарання винних у скоєнні відповідних правопорушень осіб, тобто покладання на них нових негативних обов'язків. Розуміння того, що краще запобігти порушенню закону, зупинити його на початковій стадії, аніж потім нести значні витрати по усуненню його негативних наслідків, привело до того, що поряд із санкціями виключно карального призначення з'явилися санкції, що мають запобіжний характер, спрямовані на забезпечення виконання існуючих обов'язків. Завданням останніх є

примушення учасників правовідносин до виконання відповідних обов'язків, передбачених законодавством, приведення їх (учасників правовідносин) у стан, у якому вони мусили знаходитися згідно з вимогами закону¹. Неодмінним заходом реагування на правопорушення є й покладання на винних осіб обов'язку відшкодувати шкоду, яка завдана внаслідок скоєння порушення вимог ядерного законодавства. Зазначене дає підстави поділити заходи реагування на ядерні правопорушення на запобіжні, каральні, компенсаційні (відшкодування шкоди).

Запобіжні заходи охоплюють: видачу контролюючим органом приписів про усунення порушень вимог законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки; зупинення чи анулювання дії ліцензій і дозволів, що дають право на діяльність у сфері використання ядерної енергії; обмеження, припинення чи зупинення експлуатації установок, об'єктів, або роботи, що пов'язані з використанням цих установок чи наданням послуг, у разі виявлення порушень вимог безпеки.

Застосування зазначених запобіжних заходів (санкцій) передбачається: Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ст. 25); Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» (ст. 16); Законом України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» (ст. 42) від 24 лютого 1994 р.²; Порядком обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 275-III³; Положенням про Державну екологічну інспекцію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1529 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16 червня 2004 р. № 770); Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від

¹ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 320.

² Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

22 червня 1999 р. № 1109; Порядком здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженим наказом Державного комітету ядерного регулювання від 19 листопада 2003 р. № 141; Інструкцією про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення), затвердженою наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 67, та ін.

Стосовно конкретних запобіжних заходів можна зазначити таке. На етапі виявлення незначних правопорушень ефективним заходом реагування на них є видача контролюючим органом приписів про усунення порушень вимог законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки. У приписі вказуються терміни усунення порушень і реалізації заходів для недопущення повторень порушень у майбутньому, необхідність розробки заходів щодо усунення виявлених порушень, періодичність звітності про виконання вимог припису. У разі невиконання плану заходів щодо усунення правопорушень контролюючий орган вправі скласти протоколи про адміністративне правопорушення і притягти порушника до адміністративної відповідальності за невиконання припису. Така відповідальність передбачається декількома статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), зокрема:

– ст. 188-5 «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів» (у частині, що стосується невиконання приписів щодо усунення порушень, передбачених ст. 95 «Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки» (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм та норм ядерної безпеки). Справи про адміністративні правопорушення за ст. 188-5 розглядають органи охорони навколишнього природного середовища (ст. 242-1 КпАП);

– ст. 188-11 «Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної

служби» (в частині, що стосується невиконання приписів щодо усунення порушень, передбачених ст. 95 (коли вони є порушеннями санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм). Справи про адміністративні правопорушення за ст. 188-1 КпАП розглядаються органами державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 236 КпАП);

– ст. 188-18 «Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки» (щодо усунення порушень законодавства про ядерну та радіаційну безпеку, передбачених ст. 95). Згідно з частиною другою ст. 244-12 від імені органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки розглядати справи про зазначені адміністративні правопорушення мають право Головний державний інспектор з ядерної безпеки України, його заступники.

Навіть побіжний розгляд перелічених статей дає підстави констатувати наявність певної конкуренції між ними. Очевидно, що органи охорони навколишнього природного середовища, органи державної санітарно-епідеміологічної служби як органи, що входять до системи органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, підпадають під дію статей 188-18 та 244-12 і водночас мають керуватися й тими статтями, що безпосередньо стосуються їх як спеціально уповноважених органів з вирішення питань охорони навколишнього природного середовища (статті 188-5, 242-1), забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя (статті 188-11, 236) у контексті із вирішенням питань забезпечення радіаційної безпеки.

Щоб уникнути конкуренції між зазначеними нормами, запобігти можливості виникнення колізій при їх застосуванні, підкреслити роль кожного з органів, що входить до системи органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, доцільно у назві та змісті статей 188-18 та 244-12 КпАП слова «органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки» в усіх відмінках замінити на «органи ядерного регулювання», система яких очолюється Державним комітетом ядерного регулювання України. Водночас слід й узгодити й застосування санкцій за невиконання приписів контролюючих органів. Їх розмір різниться у статтях 188-5, 188-11 та 188-18. В останній

встановлено значно більший розмір штрафу (від десяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) порівняно зі ст. 188-5 (на посадових осіб – штраф від п'яти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) та ст. 188-11 (на посадових осіб – штраф від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а також передбачена така кваліфікуюча ознака (відсутня у статтях 188-5, 188-11), як повторність вчинення відповідного правопорушення. Оскільки йдеться про відповідальність за одне правопорушення, а також потребу забезпечення адекватності вчиненого – відповідальності за нього, то необхідно в статтях 188-5, 188-11 передбачити ті ж санкції й таку ознаку, як повторність у вчиненні правопорушення, що й у ст. 188-18, що дасть змогу повною мірою врахувати небезпечність можливих наслідків адміністративних правопорушень у даній сфері.

Наголошуючи на дієвості такого заходу державного примусу, як видача контролюючим органом приписів про усунення порушень вимог законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки, слід врахувати й те, що він може застосовуватися лише до посадових осіб підприємств, установ і організацій. Водночас одним із суб'єктів адміністративного правопорушення у даній сфері є громадяни, щодо яких варто передбачити застосування заходу адміністративного стягнення аналогічного характеру. Зокрема, це стосується ст. 46-1 «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення» Кодексу про адміністративні правопорушення, за якою до громадян може застосовуватися тільки штраф та конфіскація предметів, що винесені чи вивезені з відповідної місцевості. У випадках же, коли правопорушення допускається вперше й очевидно, що порушник усвідомив неприпустимість порушення режиму радіаційної безпеки, доцільно обмежитися попередженням, яке надає можливість у майбутньому виправити поведінку.

Запобіжний характер має й негативний висновок державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки техніко-економічного обґрунтування і проектів будівництва, реконструкції, зняття з експлуатації, матеріалів, які містять обґрунтування безпеки, зміни вимог та лімітів безпеки ядерних установок та об'єктів,

призначених для поводження з радіоактивними відходами, який усуває можливість реалізації рішень, блокує фінансування проектів, що не відповідають вимогам ядерної та радіаційної безпеки.

Одним із запобіжних заходів є припинення будівництва ядерної установки чи сховища для захоронення відходів без наявності ліцензії органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки за рішенням цього органу (ст. 42 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

До запобіжних заходів також належить вилучення з реалізації (конфіскація) небезпечних для здоров'я радіоактивних речовин (п. «є» частини першої ст. 42 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя»).

Важливе запобіжне значення має зупинення чи анулювання дії ліцензій і дозволів, що дають право на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії. Даний захід має забезпечити усунення порушень вимог безпеки при здійсненні відповідної діяльності й сам має здійснюватися у порядку, що не завдасть шкоди довкіллю, населенню та персоналу. Його застосування провадиться відповідно до ст. 16 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії».

Ним (законом) встановлено, що дія ліцензії може бути зупинена, а на етапі проектування або будівництва ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів анульована органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, що її видав, в разі: подання експлуатуючою організацією відповідної заяви; ліквідації юридичної особи за рішенням суду або через інші обставини; порушення умов ліцензії; припинення дії або фактичного невиконання вимог документів, які були подані у складі заявних документів і на підставі яких було зроблено висновок про спроможність заявника здійснювати діяльність відповідно до встановлених вимог. У разі зупинення дії ліцензії забезпечення безпеки ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів покладається на експлуатуючу організацію. Про зупинення дії ліцензії орган державного регулювання ядерної та радіаційної

безпеки сповіщає експлуатуючу організацію у письмовій формі із зазначенням причин зупинення, умов, за яких дія ліцензії може бути відновлена, та строку, протягом якого необхідно усунути виявлені порушення. На етапах проектування та будівництва у разі неусунення виявлених порушень у встановлений строк ліцензія анулюється, про що експлуатуюча організація сповіщається у письмовій формі.

У разі одержання рішення органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки про анулювання дії ліцензії експлуатуюча організація зобов'язана: негайно припинити здійснення раніше дозволеної діяльності, вживши при цьому заходів для збереження умов, що забезпечують безпеку праці, здоров'я персоналу, охорону навколишнього природного середовища; протягом 10 днів з дня отримання рішення надіслати в орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, який видав ліцензію, перший примірник ліцензії та повідомлення про припинення дозволеної діяльності. Орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки протягом п'яти днів з дня анулювання ліцензії зобов'язаний надіслати органам державного управління у сфері використання ядерної енергії та поводження із радіоактивними відходами інформацію про анулювання виданої ліцензії.

Ліцензія на експлуатацію або зняття з експлуатації ядерної установки та ліцензія на експлуатацію і закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів можуть бути анульовані лише після повного вилучення із зазначеної установки або сховища ядерних матеріалів і радіоактивних відходів чи після видачі ліцензії на цю установку або сховище іншій експлуатуючій організації. До одержання ліцензії на експлуатацію або зняття з експлуатації ядерної установки чи ліцензії на експлуатацію або закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів іншою юридичною особою забезпечення безпеки ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів покладається на експлуатуючу організацію, якій видана така ліцензія.

Призупинятися можуть й ліцензії, видані у встановленому порядку спеціалістам, що допущені до безпосереднього управління реакторною установкою АЕС. Згідно з Правилами ліцензування діяльності персоналу з безпосереднього управління

реакторною установкою АЕС, затвердженими наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 13 грудня 2004 р. № 185, відповідна ліцензія видається на два роки з правом її подовження й дійсна тільки для безпосереднього управління реакторною установкою на посаді (посадах) на блоках і типах ядерних установок, які зазначені в ній (пункти 4.1.27, 4.1.28). Дія ліцензії повинна бути призупинена за наявності порушень, допущених спеціалістом під час здійснення діяльності, що ліцензується. В разі призупинення дії ліцензії спеціаліст усувається від роботи на посаді ліцензованого спеціаліста. Умовою для поновлення дії ліцензії є усунення причин, які зумовили її припинення (зокрема, усунення недоліків у теоретичній й практичній підготовці спеціаліста).

Одним із важливих запобіжних заходів є обмеження, припинення чи зупинення експлуатації установок, об'єктів або роботи, що пов'язані з використанням цих установок і об'єктів чи наданням послуг, у разі виявлення порушень вимог безпеки. Цей захід за характером застосування близький до зупинення чи анулювання дії ліцензій й дозволів, що дають право на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії. Проте він має певну відмінність – є заходом реагування на невідповідність діяльності певного суб'єкта умовам ліцензій, а на виявлені факти порушення вимог ядерної та радіаційної безпеки на певному підприємстві, установі організації, що свідчать про наявність із їх боку реальної загрози для стану довкілля, життя та здоров'я персоналу та населення. Застосування обмеження, припинення чи зупинення експлуатації підприємств, установ, організацій з питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки продекларовано актами ядерного законодавства (ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», п. 6.2 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання 19 листопада 2003 р. № 141). Процедура застосування цього заходу визначена Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ, якою затверджено Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ,

організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Цей Порядок *має загальний характер* (у ньому робиться наголос на загальних підставах запровадження цього заходу, визначенні складу органів, що мають приймати відповідне рішення, на обов'язковості виконання такого рішення), *не вирішує усіх аспектів його застосуванням, й не враховує особливостей* його застосування у окремих секторах економіки. Це зумовлює те, що детальніша регламентація цього питання, здійснена органами, яким надані відповідні повноваження щодо прийняття рішення про обмеження, тимчасову заборону, припинення та зупинення діяльності підприємств, установ, організацій. Так, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 67 затверджена Інструкція про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення), у якій детально регламентуються вимоги щодо змісту постанови про застосування адміністративно-запобіжних заходів, умови її вручення посадовій особі, заходи щодо забезпечення виконання цієї постанови, приписи щодо відновлення діяльності тощо. За Інструкцією, відповідні заходи можуть серед інших видів діяльності застосовуватися і до виробництва, використання та реалізації джерел іонізуючих випромінювань. Аналогічний акт був прийнятий Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, зокрема, наказ від 15 вересня 2004 р. № 353 «Про затвердження Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання у разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів». Це Положення спрямоване на забезпечення фактичного обмеження чи зупинення діяльності суб'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у тому числі з питань охорони навколишнього природного середовища від радіоактивного забруднення. У Положенні детально регламентовано порядок опломбування (опечатування), оформлення акта про опломбування, здійснення контролю за цілісністю пломб (печаток) тощо.

Стан нормативно-правового регулювання застосування обмеження, зупинення, припинення діяльності підприємств, установ, організацій можна визнати незадовільним. Через неповноту законодавчого регулювання процедури застосування зазначених запобіжних заходів Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища були прийняті з відповідного питання вузько відомчі акти, у яких не передбачена взаємодія цих органів один з одним та з Державним комітетом ядерного регулювання у випадках, коли питання становить їх загальний інтерес.

Є потреба суттєво оновити законодавче забезпечення застосування обмеження, зупинення та припинення діяльності підприємств, установ та організацій, засади якого визначені дещо застарілою постановою Верховної Ради України, яка без змін існує вже 14 років. З огляду на надзвичайний характер зазначених заходів, при застосуванні яких необхідно враховувати багато факторів економічного, екологічного, технологічного характеру, *слід*, спираючись на накопичений досвід регулювання відповідних питань, на *рівні спеціального закону* про обмеження, зупинення, припинення діяльності підприємств, установ, організацій визначити основні принципові положення щодо підстав застосування зазначених запобіжних заходів, порядку прийняття й оформлення рішення про їх застосування, гарантій виконання цих рішень та їх скасування.

Відповідно до такого закону актами Кабінету Міністрів України мають бути визначені особливості застосування зазначених заходів у певних сферах, зокрема у сфері використання ядерної енергії. В останньому випадку особлива увага має бути приділена координації, взаємодії органів охорони навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічної служби, ядерного регулювання при прийнятті відповідного рішення в умовах, коли порушення ядерного законодавства негативно відбивається на санітарно-епідеміологічному благополуччі, стані навколишнього природного середовища. Застосування обмеження, зупинення, припинення експлуатації підприємств, установ й організацій з питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки доцільно узгодити із зупиненням чи анулюванням дії ліцензій і дозволів, що дають право на здійснення діяль-

ності в сфері використання ядерної енергії, з урахуванням того, що вони можуть призвести до зупинення чи припинення експлуатації об'єкта ядерної енергетики або ж навпаки – термінове припинення чи зупинення об'єкта чи окремого устаткування може зумовити прийняття рішення про зупинення чи анулювання дії відповідної ліцензії (дозволу).

Заходи реагування на порушення ядерного законодавства карального характеру, пов'язані із застосуванням дисциплінарних, адміністративних та кримінальних санкцій, які покладають на винну особу негативні для неї обов'язки. Безпосередньо органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки вирішують питання про притягнення до відповідальності, коли йдеться про застосування адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення. У тих же випадках, коли встановлені порушення службових обов'язків чи факти свідчать про наявність ознак злочину у діях відповідних осіб, то контролюючі органи відповідно можуть надсилати ліцензіатам, власникам чи керівникам підприємств подання про невідповідність окремих осіб займаним посадам або матеріали про факти порушень вимог ядерного законодавства передавати правоохоронним органам (ст. 23 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», пункти 5.1, 6.2, 6.3 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії за результатами державного нагляду, тощо).

Подання про невідповідність спеціаліста займаній посаді, що оформлено за результатами державного нагляду, має велике виховне значення, змушує відповідну особу з метою збереження займаної посади суттєво попрацювати над усунення вад у своїй роботі, підтвердженням своєї кваліфікації при черговій або ж позачерговій перевірці знань. До осіб, винних у порушеннях, які мають ознаки порушення службових обов'язків і які мають бути усунуті відповідно до приписів контролюючих органів власником чи керівником підприємства, установи, організації, можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством про працю, зокрема догана, звільнення (ст. 147 Кодексу законів про працю України в ред. Закону № 784-XIX від 30 червня 1999 р., з наступними змінами та доповненнями).

Якщо правоохоронними органами були підтверджені надані їм контролюючими органами факти про порушення ядерного законодавства і особа, звинувачена у скоєнні відповідного злочину, у судовому порядку була визнана винною, то до неї можуть застосовуватися відповідні кримінальні санкції, передбачені Кримінальним кодексом (КК) України від 5 квітня 2001 р. Залежно від складу злочину у сфері ядерної та радіаційної безпеки, наявності тяжких наслідків, повторності у вчиненні такого самого діяння до винної особи можуть застосовуватися, зокрема, обмеження чи позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, штраф, а також службове обмеження для військовослужбовців та утримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців у разі порушення військовослужбовцями правил поведінки з радіоактивними речовинами, якщо це заподіяло потерпілому тілесні ушкодження (ст. 414 КК України). Як додаткове покарання може застосовуватися конфіскація майна, наприклад, у разі викрадання, привласнення, вимагання радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 262 КК України).

Безпосередньо, як зазначалося, органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки вирішують питання про притягнення до відповідальності фізичних та юридичних осіб, винних у скоєнні адміністративних правопорушень.

Необхідно зауважити, що розмежування адміністративних правопорушень і злочинів у даній (як і в інших сферах суспільних відносин) здійснюється за ступенем їх суспільної небезпеки чи ступенем «шкідливості»¹. Наприклад, ст. 95 КпАП передбачена відповідальність у вигляді накладання штрафу на посадових осіб за порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки. Якщо порушення правил і норм у даній сфері створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, винна у його скоєнні особа має притягатися до кримінальної відповідальності за ст. 274 «Порушення правил ядерної та радіаційної без-

¹ Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – С. 73–74.

пеки» КК України, яка встановлює покарання у вигляді обмеження чи позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Стосовно адміністративної відповідальності фізичних осіб (громадян, посадових осіб) слід зазначити, що вона застосовується відповідно до КпАП, яким за порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів, що здійснюють контроль у даній сфері, передбачені адміністративні штрафи від трьох до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за умисне вивезення чи винесення з території, що зазнала радіаційного забруднення, матеріалів, устаткування інших предметів або ж їх умисне придбання та використання для виробничих потреб додатково до штрафу передбачена конфіскація й вилучення цих матеріалів та інших предметів. Процедура застосування адміністративного стягнення передбачає складання протоколу про адміністративне правопорушення та прийняття на його підставі уповноваженим органом рішення про накладання на винну особу штрафу та у передбаченому випадку й про конфіскацію предметів правопорушення.

Накладання штрафів на юридичних осіб (підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії) у разі порушення норм, правил і стандартів з безпеки або умов дозволів на ведення робіт, якщо такі порушення завдали або могли завдати шкоди здоров'ю людини чи навколишньому природному середовищу, передбачено ст. 82 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Порядок застосування цієї норми закону передбачено Положенням про порядок встановлення розмірів та накладання штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1996 р. № 708 (з наступними змінами). Встановлено, зокрема, що за базову величину штрафу береться величина, що дорівнює п'яти тисячам неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Конкретний розмір штрафу залежить від виду діяльності ліцензіата, рівня

порушення, тривалості роботи з порушенням до і після його виявлення та факторів поправки величини штрафу, що впливають на порушення. Відповідні поправки визначаються за спеціальними таблицями, що містяться у Положенні.

Право накладання штрафу на ліцензіата від імені органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки мають:

- а) Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища, Головний санітарний лікар України – за порушення будь-якого рівня; б) заступники Головного державного інспектора України з ядерної безпеки, Головного державного інспектора України з охорони навколишнього природного середовища, Головного санітарного лікаря України – за порушення третього і четвертого рівнів; в) державні інспектори з ядерної безпеки, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, головні державні санітарні лікарі територій, об'єктів та водного, залізничного, повітряного транспорту – за повторне чи навмисне порушення четвертого рівня. Правопорушенням першого рівня визнається порушення, яке призвело до заподіяння шкоди здоров'ю населення (персоналу) або навколишньому природному середовищу чи було близьке до заподіяння такої шкоди; другого рівня – порушення, яке спричинило реальну загрозу безпеці здоров'я населення (персоналу) або навколишньому природному середовищу; третього – правопорушення, від якого (наслідків якого) залежить безпека здоров'я населення (персоналу) або стан навколишнього природного середовища; четвертого – порушення, яке може вплинути на безпеку здоров'я населення (персоналу) або стан навколишнього природного середовища.

При аналізі законодавства про адміністративну та кримінальну відповідальність у даній сфері привертає до себе увагу певна безсистемність у визначенні складів правопорушень, за які мають застосовуватися адміністративні та кримінальні санкції. Це виявляється у внутрішній неструктурованості правопорушень у сфері ядерної та радіаційної безпеки, що визначені у КпАП та КК України, відсутності збалансованості між нормами, що встановлюють санкції за адміністративні правопорушення та за злочини.

Порівняльний аналіз свідчить про наявність різних зв'язків між актами ядерного законодавства та КпАП й КК України у визначенні складів ядерних правопорушень та санкцій до осіб, винних у їх скоєнні.

В одних випадках, зокрема, має місце пряме відображення складу правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки при встановленні щодо них адміністративних та кримінальних санкцій. Так, у КпАП передбачена адміністративна відповідальність за: порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46-1); порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95); невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст. 188-18). У КК України безпосередньо злочинам у даній сфері присвячені ст. 265 «Незаконне поводження з радіоактивними матеріалами», ст. 266 «Погроза вчинити викрадання або використання радіоактивних матеріалів», ст. 274 «Порушення правил ядерної або радіаційної безпеки».

В інших випадках ядерні правопорушення є однією зі складових однорідного з ними правопорушення, що знаходить відображення у назві чи змісті відповідної статті КпАП та КК України. Як приклад, можна навести ст. 188-5 КпАП «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів» та ст. 52 КпАП «Псування і забруднення сільськогосподарських земель», у якій передбачена відповідальність за забруднення земель радіоактивними речовинами. У КК України злочинам у даній сфері присвячені ст. 113 «Диверсія», яка, зокрема, передбачає відповідальність за вчинення з метою ослаблення держави дій, спрямованих на радіоактивне забруднення; ст. 238 «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення» – встановлює відповідальність за приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про радіаційний стан, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний і тваринний світ, а також ст. 262 «Викрадання, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойо-

вих припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» та ст. 267 «Порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами».

Нарешті, ядерні правопорушення можуть поглинатися одиницями з ними за характером виявлення правопорушеннями. Наприклад, за прийняття в експлуатацію ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання без реалізації заходів щодо забезпечення захисту персоналу цих установок, населення прилеглих районів та навколишнього природного середовища, передбачене ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», у разі якщо воно зумовило загрозу виникнення негативних наслідків для довкілля, життя та здоров'я людини, відповідальність має наставати за ст. 253 «Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля» КК України, якою передбачено, що введення (прийом) в експлуатацію споруд без обов'язкових інженерних систем захисту довкілля, якщо вони *створили небезпеку* тяжких технологічних аварій або екологічних катастроф, загибелі або масового захворювання населення або інших тяжких наслідків, карається позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років або обмеженням волі на той самий строк. Ті ж самі дії, *якщо вони спричинили зазначені наслідки* караються обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк до п'яти років.

Практика встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у даній сфері, що проаналізована, свідчить про необхідність її удосконалення. У даному випадку слід врахувати те, що *оскільки далеко не в усіх випадках забезпечується прямий зв'язок* між правопорушеннями, визначеними у актах ядерного законодавства та відповідними адміністративними проступками й злочинами, визначеними у КпАП України та в КК України, *то у тіні знаходиться значна частина потенційно небезпечних правопорушень* у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Це є неприпустимим тому, що недооцінка небезпеки будь-яких відхилень від вимог (приписів, регламентів, інструкцій, норм тощо) щодо безпечного поводження з ядерними матеріалами, експлуатацією ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання може призвести, як свідчить катастрофа на Чорнобильській АЕС, до надто масштабних і небезпечних негативних радіоактивних впливів на довкілля, життєдіяльність людини, її здоров'я. Відсутність прямого зв'язку між складами правопорушень, що визначені у ядерному законодавстві, та санкціями до винних у їх вчиненні осіб, передбаченими КпАП України та КК України, само по собі знижує стимулюючий ефект відповідних положень ядерного законодавства (створюється видимість декларативності відповідальності за їх скоєння), і, що особливо важливо, утруднює кваліфікацію відповідних правопорушень при визначенні міри відповідальності, оскільки не завжди вони можуть прямо проєціюватися на подібні у КпАП України та в КК України.

Як приклад, можна розглянути адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо екологічної інформації. Згідно зі ст. 91-4 КпАП України *зумовлює накладання штрафу* на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян *відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитами* повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. Тобто в даному випадку йдеться про два порушення, за які має настати адміністративна відповідальність. Водночас у ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», окрім необґрунтованої відмови від надання та несвоєчасного надання інформації, до відповідних правопорушень, що можуть характеризуватися як адміністративні, віднесені також надання недостовірної інформації й необґрунтоване віднесення інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації, до категорії відомостей з обмеженим допуском тощо. Отже, певній частині правопорушень у сфері інформації не знайшлося місця у КпАП України.

Безумовно, є необхідність у зміні ставлення до правової оцінки ядерних правопорушень з урахуванням їх особливостей і потенційної небезпеки, яка має усунути ще на стадії адміністративних проступків. З цього погляду у КпАП України мають бути відображені усі склади правопорушень, що визначені в ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та в інших законодавчих актах, що регулюють відносини у сфері ядерної та радіаційної безпеки (за винятком тих, які слід кваліфікувати виключно як злочини).

До останніх слід віднести діяння, що визначені в ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та ядерну безпеку», а саме: поставка, монтаж та введення в експлуатацію несправного обладнання ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; невиконання службових обов'язків у критичних ситуаціях, що призвело або могло призвести до людських жертв чи радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища; приховування факту про виникнення аварії на ядерній установці, джерелі іонізуючого випромінювання; пряме чи опосередковане примушування посадовими особами оперативного персоналу до порушення регламенту та інструкцій з експлуатації ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання; насильницькі дії, які перешкоджають оперативному персоналу та посадовим особам виконувати службові обов'язки; необґрунтований або умисний викид радіоактивних речовин в атмосферу, водне середовище та надра в кількостях, що перевищують гранично допустиму рівні, тощо. Усі ці суспільно небезпечні діяння мають бути відображені у КК України.

Важливо зазначити, що *основними ознаками правопорушення у галузі ядерної та радіаційної безпеки (ядерного правопорушення)*, як і правопорушень в інших сферах¹, є *об'єкт посягання* (суспільні відносини у галузі використання ядерної енергії, поводження з ядерними матеріалами, забезпечення безпеки ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання у процесі їх розміщення, проектування, експлуатації); *предмет посягання* (те, з приводу чого здійснювалося посягання), а саме: ядерні ус-

¹ Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты). – Ленинград, 1983. – С. 118–128.

тановки, джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали, радіоактивні відходи; діяльність суб'єкта у сфері використання ядерної енергії (видобування, виробництво та переробка ядерних матеріалів; будівництво, виготовлення, виробництво, зберігання, придбання і збут ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання; введення в експлуатацію та експлуатація ядерних установок чи об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; використання у промисловості, сільському господарстві, медицині, освіті і наукових дослідженнях джерел іонізуючого випромінювання; зняття з експлуатації та консервація ядерних установок, тощо); наслідки посягання (порушення загальнообов'язкових правил, вимог ядерної та радіаційної безпеки, створення загрози заподіяння ядерної шкоди чи її заподіяння, зокрема, здоров'ю, майну людини, стану довкілля, який слід відновлювати, тощо).

Отже, є усі ознаки, які дають підстави виділити ядерні правопорушення в самостійний вид. Проте цього не зроблено ні у законодавстві про адміністративні правопорушення, ні у кримінальному законодавстві. Так, у КпАП вони включені до глави 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення», глави 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури», глави 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів», глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». У КК України норми про ядерні злочини містяться у розділі I «Злочини проти основ національної безпеки України», розділі III «Злочини проти довкілля», розділі IX «Злочини проти громадської безпеки», розділі X «Злочини проти безпеки виробництва», розділі XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)».

Очевидно, що форма вияву ядерних правопорушень у законодавстві про адміністративні правопорушення та у кримінальному законодавстві має бути узгоджена із структурою ядерних правопорушень, які мають єдині родові ознаки й потребують певного системного відображення у законодавстві. Це має бути

зроблено шляхом виділення: а) в КпАП глави «Адміністративні правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки (ядерні правопорушення)», яка має включати всі склади правопорушень ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» із урахуванням тих правопорушень, що містилися в інших главах цього кодексу, й за винятком тих, що мають кваліфікуватися виключно як злочини; б) в КК України розділу «Злочини проти ядерної та радіаційної безпеки (ядерні злочини)», в якому мають бути зібрані усі види ядерних злочинів з інших розділів кодексу, й ті правопорушення, визначені у ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», що характеризуються підвищеною суспільною небезпечністю, «шкідливістю» і, як зазначалося, повинні кваліфікуватися виключно як злочини (пряме чи опосередковане примушування посадовими особами оперативного персоналу до порушення регламенту та інструкцій з експлуатації ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання; насильницькі дії, які перешкоджають оперативному персоналу та посадовим особам виконувати службові обов'язки; необґрунтований або умисний викид радіоактивних речовин в атмосферу, водне середовище та надра в кількостях, що перевищують гранично допустимі рівні, тощо), а також ті правопорушення, які за наявності небезпечних наслідків (заподіяння шкоди здоров'ю, майну особи, радіаційне забруднення довкілля, реальна загроза виникнення ядерних аварій тощо) мають переходити з категорії адміністративного правопорушення у категорію злочину.

За загальним правилом, незалежно від застосування каральних заходів щодо правопорушників вони мають нести цивільну відповідальність за заподіяння шкоди, завданої порушенням вимог законодавства. У даній сфері перед контролюючими органами вирішення питання про притягнення до цивільної відповідальності виникає у разі, коли ними зафіксовано правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки, яким заподіяна шкода навколишньому природному середовищу, здоров'ю населення. Вирішуються ці питання шляхом реалізації відповідним органом свого права на подання позову про відшкодування збитків і втрат, пов'язаних із відновленням якості навколишнього природного середовища, відтворення

природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням, відновленням здоров'я тощо. Таке право, зокрема, надано Мінприроди України (п. «з» частини першої ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», абз. 2 п. 5 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища, затвердженого Указом Президента України від 27 грудня 2005 р. № 1842/2005) та підпорядкованим йому органам (абз. 8 п. 5 Положення про Державну екологічну інспекцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520).

У порядку нагляду за додержанням вимог ядерного законодавства та законодавства про охорону навколишнього природного середовища органи прокуратури, керуючись приписами Конституції України (п. 2 ст. 121), п. 6 частини другої ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», частини одинадцятої ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», мають право на звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди довкіллю, заподіяної ядерними правопорушеннями.

Подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавчих вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, мають право й громадські природоохоронні об'єднання (ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Усі зазначені органи з метою захисту інтересів громадян, які постраждали від порушення екологічних правових вимог, у тому числі тих, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки, мають право звернутися з позовами до суду про відшкодування шкоди¹, заподіяної громадянину негативним впливом на довкілля діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії.

При оцінці шкоди, завданої порушенням законодавчих вимог щодо охорони довкілля, мають враховуватися усі аспекти її впливу на стан довкілля, людину безпосередньо, матеріальні

¹ Судовий захист екологічних прав громадян України: Довід. для суддів / Краснова М.В., Малишева Н.Р., Шевчук П.І. та ін. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2001. – С. 19.

інтереси природокористувачів. На це, зокрема, орієнтує Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 69). Водночас визначення ядерної шкоди, що міститься у ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», недостатньою мірою відбиває усі аспекти її заподіяння (визначається як «втрата життя, будь-які ушкодження, завдані здоров'ю людини, або будь-яка втрата майна, або шкода, заподіяна майну, або будь-яка інша втрата чи шкода, що є результатом небезпечних властивостей ядерного матеріалу на ядерній установці або ядерного матеріалу, який надходить з ядерної установки чи надсилається до неї, крім шкоди, заподіяної самій установці або транспортному засобу, яким здійснювалося перевезення...»). Зокрема, у цьому визначенні не йдеться про шкоду навколишньому природному середовищу.

Тому є усі підстави привести відповідне визначення відповідно до того, що наводиться у Віденській конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. (з поправками згідно з Протоколом про внесення змін до Конвенції від 12 вересня 1997 р.), яка містить усі аспекти даного роду шкоди. За цією Конвенцією, ядерна шкода означає: а) смерть або тілесне пошкодження; втрату майна або шкоду майну; б) втрати, що виникають у результаті смерті, втрат або шкоди, згаданих у пунктах а) і б), оскільки вони не охоплюються цими пунктами, якщо їх зазначає особа, яка має право на подання позову стосовно таких втрат або шкоди; в) витрати на заходи щодо відновлення навколишнього середовища, стан якого погіршився, за винятком незначного погіршення, якщо такі заходи були фактично вжиті або мали бути вжиті, оскільки це не охоплено пунктом б); г) втрату доходів, одержуваних від економічної зацікавленості в будь-якому застосуванні або використанні навколишнього середовища, у результаті значного погіршення стану цього середовища; г) витрати на профілактичні заходи і подальші втрати або шкоду, заподіяні такими заходами; д) будь-які інші економічні втрати, окрім будь-яких втрат, викликаних погіршенням стану навколишнього середовища, якщо це допускається загальним законом про цивільні правопорушення компетентного суду.

ВИСНОВКИ

З моменту отримання Україною незалежності процес формування ядерного законодавства України іде інтенсивно, забезпечив піднесення на рівень закону вирішення важливих питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні при використанні ядерної енергії. Наразі є проблема упорядкування цього законодавства, усунення прогалин, неузгодженостей, що виникла у процесі його формування. Зокрема, є необхідність у систематизації правових норм про контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки, які розпорошені по різних нормативно-правових актах, не забезпечують узгодженого регулювання відповідних відносин. Для цього доцільно розробити й прийняти закон про основні принципи контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні.

Під впливом різних чинників в Україні утворилася поліцентрична система управління та контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки, що не сприяє належній координації між органами, які її складають, концентрації їх зусиль на вирішенні завдань протирадіаційного захисту населення, підвищенні безпеки у процесі експлуатації ядерних установок та об'єктів, поводженні з ядерними матеріалами. З метою посилення взаємодії, ефективності функціонування усіх структурних ланок організаційної системи державного управління та регулювання у даній сфері є потреба в утворенні на базі Державного комітету ядерного регулювання України Національної комісії з ядерного регулювання як органу зі спеціальним статусом. Вона має бути провідним органом державного управління (центральним органом виконавчої влади) у даній сфері з координуючими та іншими управлінськими, регулюючими функціями. Їй мають бути передані функції, які сьогодні здійснюють МНС Ук-

раїни та Мінприроди України. До основних завдань комісії має бути віднесено (крім інших) здійснення контролю за додержанням правил, норм, стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, а також вимог ядерного законодавства.

Є потреба в удосконаленні й інших аспектів організації та правового забезпечення контролю у даній сфері. Це, зокрема, стосується служб радіаційної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях. Їх діяльність регламентується виключно підзаконними актами, які або застаріли, або містять окремі загальні положення і не забезпечують всебічного регулювання відповідних відносин. З метою виправлення такого становища доцільно в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» визначити основні, принципові положення щодо формування служби радіаційної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях, що використовують джерела іонізуючого випромінювання. Детальніше ці відносини мають бути регламентовані в Положенні про службу радіаційної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях.

Для посилення ролі закону в регулюванні а) експертизи ядерної та радіаційної безпеки необхідно прийняти спеціальний закон про ядерну та радіаційну експертизу; б) аудиту у сфері ядерної та радіаційної безпеки (його застосування забезпечується лише відомчим нормативно-правовим регулюванням) – базові положення про нього слід включити до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку».

Розпорошеність норм з моніторингу радіаційного стану по численних актах (у кожному з них акцентується на певному, окремому питанні здійснення моніторингу), безумовно, свідчить про незавершеність розвитку цього напрямку законодавчого регулювання. Тому є потреба у прийнятті Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акта, який запровадив би єдині засади організації та здійснення моніторингу радіаційного стану.

З метою вдосконалення механізмів реалізації принципу поєднання державного й громадського контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки необхідно посилити роль громадської думки у прийнятті рішень з питання розміщення на

відповідних територіях ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. Для цього доцільно при подальшому удосконаленні 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» (ст. 3): а) передбачити, що опитування має бути загальнодержавним у випадках, коли йдеться про будівництво нових енергоблоків АЕС; б) замінити положення про проведення дорадчих (консультативних) опитувань з питання розміщення на відповідній території ядерних установок на прийняття рішення із зазначеного питання виключно на основі референдуму.

До цього часу в Україні у сфері ядерної та радіаційної безпеки застосовується значна кількість нормативних актів колишнього СРСР. Для інтенсифікації процесу розробки національних норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки необхідно запровадити спеціальну програму з розробки зазначених норм, правил, стандартів, у якій будуть визначені центральні органи виконавчої влади та наукові організації, відповідальні за їх розробку, передбачено відповідне фінансування, строки виконання певних заходів тощо.

Аналіз міжнародно-правових аспектів контролю у даній галузі свідчить про необхідність узгодження національного законодавства з ядерної та радіаційної безпеки з відповідними приписами міжнародно-правових актів у питаннях забезпечення адекватності у визначенні об'єктів контролю (ядерних установок, ядерного матеріалу) та ядерної шкоди.

Проведене дослідження дало змогу зробити висновок про необхідність систематизації ядерних правопорушень шляхом виділення в Кодексі України про адміністративні правопорушення окремої глави «Адміністративні правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки (ядерні правопорушення)», а в Кримінальному кодексі України – розділу «Злочини проти ядерної та радіаційної безпеки (ядерні злочини)». Також назріло питання про заміну застарілого Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення

ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ, спеціальним законом з відповідного питання.

Аналіз понять «ядерна безпека» й «радіаційна безпека», їх співвідношення дає підстави для висновку про те, що в нормативно-правових актах при визначенні поняття «ядерна безпека» акцент робиться тільки на технічних аспектах безпеки та зв'язку її лише з використанням ядерних матеріалів, що не дає змоги відобразити усі ключові моменти її змісту. З метою уникнення цього недоліку у відповідному визначенні слід урахувати, що в законодавстві вимоги безпеки встановлюються щодо всіх видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерної енергії, які мають запобігти заподіяння ядерної шкоди. Відсутність загрози є ключовим фактором визначення ядерної безпеки. З огляду на зазначене запропоновано таке визначення ядерної безпеки – це стан захищеності довкілля та людини у процесі використання ядерних установок, поводження з радіоактивними матеріалами, який не допускає заподіяння ядерної шкоди.

З поняттям «ядерна безпека» безпосередньо пов'язане поняття «радіаційна безпека». Якщо перше насамперед розглядається з погляду того, де можуть виникнути ядерні загрози і де вони мають усуватися, то у другому робиться акцент на факторах, наслідках радіаційного впливу на людину, довкілля. У чинних нормативно-правових актах та теоретичних дослідженнях з даної проблеми містяться різні варіанти визначення «радіаційна безпека», які мають одну спільну рису – зосереджують увагу на умовах досягнення радіаційної безпеки, а не на її змісті, який має асоціюватися, якщо враховувати загальнонаукові підходи до визначення безпеки, з певним станом захищеності від радіаційних впливів. Зазначене дало підстави запропонувати таке визначення цього поняття. Радіаційна безпека – це стан захищеності людини й довкілля від можливого негативно-радіаційного впливу будь-яких речовин, пристроїв та споруд, що містять чи можуть містити ядерні матеріали або джерела іонізуючого випромінювання, а також іонізуючого випромінювання природного походження й наслідків радіаційної аварії.

ЛІТЕРАТУРА

Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997.

Адрійко О.Ф. Контроль // Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – К.: Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 2001. – Т. 3.

Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1997.

Андрейцев В.І. Розділ 1. Право екологічної безпеки // Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І.Андрейцева. – К.: Істина, 2002.

Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. – К.: Наук. думка, 1994.

Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 1999.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997.

Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М., 1968.

Балюк Г.В. Ядерна та радіаційна (радіологічна) безпека в системі екологічної безпеки // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С.Шемшученка. – К.:ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2005.

Балюк Г.І. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку // Екологічний контроль: питання теорії і практики / Гол. ред. Ю.С.Шемшученко, Н.Р.Малишева. – К., 1999.

Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія. – К., 1997.

Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). – М., 1998.

Ваганова О. PR в атомной энергетике США: искусство держать джина в бутылке // Энергетическая политика Украины. – 2002. – № 11. – С. 80–83.

Ведомости Верховного Совета СССР. – 1974. – № 10. – Ст. 161.

Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 10. – Ст. 152.

Гетьман А.П. Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю // Екологічний контроль: питання теорії і практики. – К., 1999.

Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987.

Государственное управление качеством окружающей среды / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В.Сурилова. – Киев–Одесса, Изд. объедин. «Вища школа», 1983.

Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетики (правовые проблемы). А.И.Иорыш, О.А.Супатаева, Р.Ю.Парик. – М., 1991.

Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Расіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003.

Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003.

Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2004.

Есть ли будущее у АЕС (круглый стол) // Энергия: Экономика, техника, экология. – 1989. – №8.

Єрофєєв М.І. Плата за екологічний ризик // Рідна природа. – 1992. – № 2–3.

Жєвляков Э.Н. Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997.

Закон України «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. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 4. – Ст. 33.

Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 351.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середови-

ща від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

Закон України «Про приєднання України до Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду» від 12 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 44. – Ст. 222.

Закон України «Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року» від 16 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 47. – Ст. 421.

Закон України «Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку» від 17 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 70.

Закон України «Про ратифікацію Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами» від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 243.

Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

Закон України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.

Закон України «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» від 13 грудня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 96.

Закон України «Про видобування і переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11. – Ст. 39.

Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

Закон України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 511.

Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.

Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого ви-

проміювання» від 14 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 115.

Закон України «Про поведження з радіоактивними відходами» від 3 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 541.

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 543.

Закон України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.

Иойрьш А.И. Атомная энергия: Правовые проблемы. – М., 1975.

Иойрьш А.И. Научно-технический прогресс и новые проблемы права. – М., 1981.

Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998.

Козлов В.Ф. Справочник по радиационной безопасности. – М., 1991.

Корякин Ю.И. Социальные аспекты ядерной энергетики // Энергетическое строительство. – 1990. – № 8.

Кравець Є.Я. Безпека економічна // Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – К.: Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1.

Майданник О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні // Право України. – 2003. – № 7. – С. 9–13.

Мальшева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. – К., 1996.

Мальшева Н.Р., Ерофеев Н.И., Петрина В.Н. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса. – К.: Наук. думка, 1993.

Мотовиловер А.О. О принципах объективной истины, презумпции невиновности и состязательности процесса: Учеб. пособ. – Ярославль, 1978.

Національна доповідь «Про виконання зобов'язань України відпо-

відно до Конвенції про ядерну безпеку». – К., 2004.

Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97). Державні гігієнічні нормативи. – К., 1998.

Общая теория государства и права: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – М.: Юрист, 1996.

Постанова Верховної Ради України «Про участь України у Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 року» від 5 травня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 24. – Ст. 262.

Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. №188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

Правила безопасности при транспортировке радиоактивных отходов (ПБ ТРВ –73). – М., 1974.

Рабинович П.М. Основы заглавной теории права та держави. – К., 1994.

Саприкін В. Влада і суспільство: налагодження співробітництва для безпечного розвитку ядерної енергетики // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 6.

Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000.

Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000.

Словарь терминов в области радиационной безопасности: Проблема IX. Обеспечение радиационной безопасности (ОРР № 9). – М., 1980.

Советское атомное право / Отв.ред. П.Н.Бургасов, А.И.Иойрыш, А.М.Петросьянц. – М.: Наука, 1986.

СП СССР. – 1987. – № 25. – Ст. 87.

СП СССР. –1987. – № 25. – Ст. 87.

Судовий захист екологічних прав громадян України: Довід для суддів / Краснова М.В., Малишева Н.Р., Шевчук П.І. та ін. – К.: Виддім «КМ Академія», 2001.

Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М., 1978.

Форс Ю., Білер Г. Угода про партнерство та співробітництво і правові реформи в Україні // Український правовий часопис. – 1998. – № 1.

Шемшученко Ю.С. Безпека екологічна // Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – К.: Укр. енцикл. ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 1.

Шемшученко Ю.С. Принципы экологического контроля и их практическая реализация // Государственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды: Тезисы республиканской научно-практической конференции. – К., 1988.

Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. думка, 1978.

Шостак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. – Х.: Основа, 2003.

Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. Каракаша И.И. – Одесса: Латстар, 2001.

Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1997.

Recommendation 1130 (1990) / – Conseil de L'Europe/ – 1990.

Recommendation sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur / C(74)223 / – OCDE / – 1974.

Наукове видання

ДЕРКАЧ Андрій Леонідович

**КОНТРОЛЬ У ГАЛУЗІ
ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ
(правові та організаційні аспекти)**

Монографія

Редактор *О. М. Кузьміна*
Художник *В. С. Жиборовський*
Верстка *Г. П. Кондрашина*

Формат 60 × 84/16.
Обл.-вид. арк. 8,35. Ум. друк. арк. 9,7.
Тираж 500 пр. Зам. № 10-37.

ТОВ «Видавництво „Юридична думка”».
Україна, 01103, м. Київ, вул. Кіквідзе, 18-а.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 1742 від 06.04.2004 р.

Віддруковано у ТОВ «Друкарня „Бізнесполіграф”».
Україна, 02094, м. Київ, вул. Віскозна, 8.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2715 від 07.12.2006 р.

ДЛЯ ПОДАТКОВ

ДЛЯ ПОДАТОК