

## **Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Деркача Андрія Леонідовича (ч.2)**

### **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 правил [34, с. 27; 30, с. 37; 167, с. 66].

У спеціальній літературі викладено різні підходи як щодо класифікації загальних принципів права, так і принципів окремих галузей права, сфер правового регулювання відповідних видів діяльності, включаючи контроль [3, с. 191; 140, с. 82-84; 15, с. 88-92; 169, с. 17; 109, с. 13; 24, с. 70-72]. 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 функціональні [165, с. 6]. 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. Натомість, механізм контролю будується на відповідних принципах незалежно від того, чи отримали вони правове закріплення чи ні [24].

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки й включають до себе: 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 державного 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; д) 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 усі 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 тощо [1, с. 9; 88, с. 37]. 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 08.09.2005 р. За цим Законом відповідне рішення має прийняти 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.

По-друге, принцип системності виявляється у створенні системи контролю, що охоплює як сфери, де виникають проблеми ядерної та радіаційної небезпеки, 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 інших 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 і 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 (ДКЯРУ) утворено 5 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 (станом ґрунтів земель лісового фонду), Держводгосп України (станом водних об'єктів). В 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 регламентацію 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 утворює труднощі як у сприйнятті правових норм із питань контролю, так і у забезпеченні системного підходу при їх подальшому удосконаленні. Це обумовлює 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 концентрація в одних руках контрольних і господарських функцій призводить до підпорядкування контролю господарським інтересам.

З цим принципом у певній мірі кореспондується принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління використання 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 відповідальність за організацію функціонування ядерної енергетики, не мають відомчих інтересів у реалізації певних інвестиційних проектів у даній сфері, сконцентровані 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 в 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 2 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 превалювати відомчі інтереси над суспільними, а також від некваліфікованих рекомендацій, упереджених висновків осіб, які не мають фахової підготовки, не можуть дати науково обґрунтовану оцінку 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 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) [104, с. 21; 95, с. 10]. За оцінками, що були зроблені на той час негативне відношення населення щодо функціонування на території їх перебування об'єктів ядерної енергетики мало зберігатися на протязі 15-20 років [39, с. 7]. 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 визначився [144, с. 43]. З огляду на таке ставлення населення до розвитку ядерної енергетики, ще на початку 90-років минулого сторіччя стала зрозумілою необхідність значної просвітницької роботи серед населення з питань безпечного розвитку ядерної енергетики, його залучення до вирішення питань, пов'язаних із прийняттям рішень щодо будівництва нових ядерних об'єктів. З цього моменту у законодавчих актах почали з'являтися норми, що дозволяли поставити під контроль громадськості вирішення відповідних питань. Формування цих норм здійснювалося із врахуванням відповідного зарубіжного досвіду залучення громадськості щодо 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 25.06.1991 р. [43]. 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 в 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 08.02.1995 р. [52], 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 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 з 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.

У цілому, позитивно оцінюючи включення у процес прийняття відповідних рішень, як обов'язкового його елементу, 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 носити загальнодержавний характер у випадках, коли мова йде 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 03.07.1991 р. [44], що його результати можуть бути враховані, а можуть й ні. Пов'язано це з тим, що у разі якщо рішення місцевої ради не відповідає результатам місцевого дорадчого опитування, то таке рішення може бути прийнятим лише більшістю не менш як дві третини від загальної кількості депутатів відповідної місцевої ради. Тож нема 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. Варто зазначити, що саме це й передбачалося у проекті зазначеного Закону (реєстр. № 5336 від 30.03.2004 р.), який вносився до Верховної Ради України.

У перспективі доцільно було б повернутися до варіанта із проведенням референдуму (прийняття відповідного рішення на основі виключно результатів референдуму), 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 [16, с. 80-83], 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 й вимог, що містяться у законодавчих актах, нормах, правилах і стандартах із ядерної та радіаційної безпеки.

Положення про застосування цього принципу поскрізною ниткою проходять крізь правові приписи, що стосуються діяльності у сфері використання ядерної енергії, проєкціонуються на контроль за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Так, до основних завдань ядерного законодавства відноситься 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, контроль за їх дотриманням має здійснюватися уповноваженими на те органами (ст. 24 Закону "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку"; пункт 4 Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1218 від 19.08.2002 р.; пункт 1.6. Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Держатомрегулювання України № 141 від 19.11.2003 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 яких 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 у регулюванні відносин, що виникають у зв'язку здійсненням контролю за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Для цього, як свідчить аналіз проведений у підрозділі III цієї роботи, 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 врахування усієї інформації, який стосується оцінки об'єкту 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 (оператора) 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 постачання 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 складають 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 рівні безпеки установок, об'єктів використання ядерної енергії;
6. установам 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 19.11.2003 р. № 141, встановлено, що державний нагляд за додержанням вимог безпеки в сфері використання ядерної енергії здійснюється відповідно до річного й місячного планів



наглядової діяльності. План наглядової діяльності має охоплювати всі напрямки державного нагляду. До плану додаються план-графіки проведення інспекційних перевірок. Цими план-графіками визначаються установки, об'єкти та їх структурні підрозділи, що перевіряються, теми, терміни і інспекційні підрозділи, що виконують перевірку. У даному випадку є очевидним, що забезпечення постійності контролю є не правом, а обов'язком певного органу.

Більш складним є дотримання принципу постійності контролю органам, які мають вирішувати широкий спектр питань, серед яких контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки може відводитися з різних причин другорядна роль. Зокрема, за період роботи Верховної Ради України IV скликання питання про стан реалізації законодавства про ядерну та радіаційну безпеку в Україні жодного разу не були предметом окремого розгляду на парламентських слуханнях (винятком є традиційні парламентські слухання у зв'язку із черговою річницею Чорнобильської катастрофи й потребою визначення перспектив подальшого вирішення проблем, що зумовлені нею) та на Днях Уряду України, які є важливими й дієвими формами парламентського контролю. Між тим, підстав для застосування таких форм контролю було достатньо. Зокрема, у жовтні 2003 року у 30-кілометровій зоні відчуження Чорнобильської АЕС були призупинені роботи по будівництву "сухого сховища відпрацьованого ядерного палива № 2" (СХОЯТ), яке раніше було розрекламоване як "найбільше у Європі" і навіть у світі. Причиною виявилася помилка, що була допущена консорціумом Framatome/Самрепон Bernard при розробці проекту. Будівництво СХОЯТ-2 не було санкціоновано Верховною Радою України, хоч це мало бути згідно ст.17 Закону України "Про використання ядерної енергії та ядерну безпеку" [52].

Це ж повною мірою стосується і контролю за виконанням урядових рішень, навіть на найвищому рівні [107]. Як приклад можна взяти «Комплексну програму модернізації та підвищення безпеки енергоблоків атомних станцій» затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України № 504-р від 29 серпня 2002 р. Реалізація заходів Програми мала на меті вирішення низки завдань, основними з яких є: усунення наявних проблем безпеки АЕС, відхилення від національних нормативно-правових актів, які набули чинності після введення в експлуатацію діючих енергоблоків та/або зменшення впливу цих відхилень на безпеку шляхом впровадження компенсуючих заходів; реалізація взятих Україною зобов'язань до Конвенції з ядерної безпеки та виконання рекомендацій МАГАТЕ щодо підвищення безпеки АЕС з реакторами типу ВВЕР; проведення аналізу безпеки енергоблоків АЕС і на його підставі підвищення та підтримання на необхідному рівні безпеки та надійності обладнання, будівельних конструкцій і споруд АЕС.

Виконання Програми було розраховано на 2002-2005 рр.

Проте ця стратегічно важлива для забезпечення безпеки ядерних енергоблоків Програма з року в рік не виконувалася. (В середньому її виконання становило близько третину запланованих заходів.) Проте жодного разу Уряд не контролював стан виконання власного розпорядження.

Подібна картина із контролем Кабміну за станом виконання «Комплексної програми робіт з продовження строку експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій» схваленої розпорядженням Кабміну від 29.04.2004 р. № 263.

Ще більш запущеною виглядає ситуація із виконанням Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу, основні показники якої затверджені постановою Кабміну від 12.04.1995 р. № 267 «Про створення ядерно-паливного циклу» та у новій редакції 2000 р. –

постановою Кабміну від 06.06.2001 р. № 643-8 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.1995 р. № 267».

Декларативний характер Комплексної програми, само відсторонення Уряду від контролю за її виконання, невнесення до неї вчасно коректив згідно з економічними реаліями зумовили можливість виконання її показників та досягнення очікуваних результатів.

Завантаженість Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України вирішенням різноманітних питань, які мають суттєве значення для соціально-економічного розвитку держави, не можна розглядати як привід для нехтування контролем за станом реалізації законодавства у сфері ядерної та радіаційної безпеки, виконанням заходів, що мають значення для забезпечення безпеки довкілля, населення від радіаційних впливів.

Проблема полягає в організації чіткого планування роботи зазначених органів, яке має забезпечувати охоплення їх увагою всіх основних, пріоритетних питань національної безпеки, економічного, соціального розвитку держави, у тому числі передбачити й певну періодичність розгляду питань ядерної та радіаційної безпеки з метою отримання відповідної інформації й прийняття на її основі обґрунтованих рішень щодо усунення недоліків, посилення відповідальності держави за здійснення ефективної політики у даній сфері.

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 напряму 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 у 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 констатації). Наприклад, 22 серпня 2003 року 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 конкретних 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 й відповідні рішення апеляційного суду та Верховного суду України [23].

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 попередження та недопущення неправомірних дій [8, с. 47].

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 14.01.1998 р. [62], 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, в 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, але й міжнародно-правовий досвід визначення та реалізації політики у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Адже 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 управління [60].

Особливе значення для України є забезпечення адаптування свого ядерного законодавства з відповідним законодавством Європейського Союзу (ЄС), оскільки курс на інтеграцію в ЄС є одним із головних пріоритетів зовнішньої політики України на сучасному етапі [170].

Відповідний процес в Україні здійснюється згідно Угоди про партнерство й співробітництво між Україною й Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифіковану Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 р. [153]. 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, узгоджуються 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)) [139], які із врахуванням накопиченого досвіду у 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 у наслідок 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 08.07.1993 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 виводу з експлуатації (статті 1, 3, 8 проекту директиви 2003/0021 (CNS), підвищенні рівня інформованості 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 більш 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 негативних впливів небезпечних техногенних об'єктів (у тому числі ядерних установок та об'єктів, ядерних матеріалів) на довкілля, здоров'я людини, персонал [141, 142]. На цьому, зокрема, наголошується у ст. 9 проекту директиви Ради ЄС 2003/0021 (CNS), згідно якої держави мають здійснювати відповідні заходи щодо гарантування надходження достатніх коштів для забезпечення безпеки ядерних установок.

Однією з таких гарантій має бути створення фондів для виводу 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 20.04.2000 р.) [68], 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 24.06.2004 р. [74]. Проте всіх проблем у даній сфері цей Закон не вирішує. 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, 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 30.06.1995 р. [53] та ст. 33 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 08.02.1995 р. [52] 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 виводі 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 виводу з експлуатації ядерних установок та поводження з радіоактивними відходами. Це призводить до того, що хронічно не виконується Комплексна програма поводження з радіоактивними відходами в Україні, не створена належна інфраструктура поводження з радіоактивними відходами [172, с. 15]. Можна констатувати, що у фінансовій сфері забезпечення дієвості контролю безпосередньо залежить від усунення недоліків, суперечностей у законодавчому регулюванні питань фінансування заходів щодо ядерної та радіаційної безпеки [33, с. 17].

Проведений аналіз принципів контролю у сфері використання ядерної та радіаційної безпеки дозволяє зробити наступні висновки.

Для висвітлення специфіки організації та функціонування контролю найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні.

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки й включають до себе принципи: системності; розмежування контрольних і господарських функцій при організації державного управління та регулювання у даній сфері; розмежування функцій контролю у сфері державного управління використання ядерної енергії й нагляду (контролю), що здійснюється у межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; незалежності органів державного регулювання та ядерної безпеки, у тому числі з питань нагляду (контролю), від державних органів, установ і посадових осіб, діяльність яких пов’язана з використанням ядерної енергії, а також від місцевих органів влади й самоврядування, об’єднань громадян; поєднання державного й громадського контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Функціональні принципи визначають якісний характер контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки. Це принципи законності, об’єктивності, постійності, дієвості, гласності, які узгоджуються між собою, доповнюють один одного.

Аналіз зазначених принципів свідчить, що необхідно посилити системність у правовому регулюванні, роль закону у визначенні правових засад, принципів контрольної діяльності у даній сфері. А з метою удосконалення механізмів реалізації принципу поєднання державного й громадського контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки слід підняти на новий щабель роль громадської думки у прийнятті рішень із 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” (стаття 3): а) передбачити те, що опитування має носити загальнодержавний характер у випадках, коли

мова йде про будівництво нових енергоблоків АЕС; б) замінити положення про проведення дорадчих (консультативних) опитувань із питання розміщення на відповідній території ядерних установок на прийняття рішення по зазначеному питанню виключно на основі референдуму.

З метою забезпечення дотримання принципу постійності контролю з боку Парламенту України, Кабінету Міністрів України необхідно посилити увагу до удосконалення планування роботи цих органів, яке має орієнтувати їх на вирішення всіх основних, пріоритетних питань національної безпеки, економічного, соціального розвитку держави, у тому числі передбачити й певну періодичність розгляду питань ядерної та радіаційної безпеки з метою отримання відповідної інформації й прийняття на її основі обґрунтованих рішень щодо усунення недоліків, посилення відповідальності держави за здійснення ефективної політики у даній сфері.

Відзначаючи певні успіхи у гармонізації законодавства України з міжнародно-правовими актами, що визначають основні засади міжнародної ядерної політики, у тому числі з питань контролю з ядерною безпекою, слід звернути увагу на те, що деякі аспекти реалізації принципів контролю у даній сфері, визначених у міжнародно-правових документах, потребують більш чіткішого відтворення у вітчизняних актах ядерного законодавства. Так, одним із важливих принципів міжнародно-правового регулювання ядерної безпеки, який, зокрема, знайшов відображення у ст. 22 Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами (ратифікована Законом України від 20.04.2000 р.), є створення надійних джерел фінансування заходів щодо забезпечення ядерної безпеки.

Саме невпорядкованість фінансово-правових аспектів забезпечення ядерної безпеки не дозволяє здійснювати в Україні ефективний контроль за обґрунтованістю та достатністю фінансування заходів, спрямованих на забезпечення безпеки ядерних установок, запобігання їх негативному впливу на довкілля та здоров'я населення.