

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Деркача Андрія Леонідовича (ч.6)

Слід зауважити, що нерідко терміни “контроль” (нагляд) та “перевірка” використовуються як синоніми, як взаємозамінні [167, с. 72]. Наприклад, у частині 2 вже 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. Натомість в пункті 9 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 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 певним 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”, підпункт 7 пункту 5 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища, затвердженого Указом Президента України від 27.12.2005 р. № 1842/2005, тощо.

Законодавством України також передбачено проведення планових та позапланових перевірок.

Планові перевірки плануються на заданий період часу 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. В залежності від обсягів: перевірки можуть бути комплексними, цільовими й оперативними.

Комплексні перевірки проводяться з метою розгляду всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкту у повному їх обсязі.

Цільові перевірки передбачають перевірку одного чи декілька 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 вживання заходів щодо їх усунення.

Позапланові перевірки проводяться у випадках, коли за отриманою інформацією (зокрема, й у результаті планових перевірок) в роботі підприємств, установ й 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 і 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, 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 відноситься до основних функцій. З огляду на це нерідко визначаються назви та функції відповідних органів. Так, згідно 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 та Чорнобильської АЕС.

Порядок здійснення інспекцій посадовими особами цих інспекцій та іншими посадовими особами Держкоматомрегулювання України, що мають статус інспекторів, регламентується Порядком здійснення державного нагляду за забезпеченням безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19.11.03 р. № 141.

Одним із різновидів перевірок є інвентаризація, 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 11.02.2003 р. № 27.

Метою інвентаризації є забезпечення контролю за накопиченням і переміщенням радіоактивних відходів, планування потужностей сховищ для їх 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, установах і організаціях, у результаті діяльності яких утворюються радіоактивні відходи, або ж здійснюють діяльність щодо переробки, зберігання та захоронення 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, Інструкцією з проведення державної інвентаризації джерел іонізуючого випромінювання, затвердженої наказом Мінекобезпеки України та Міністерства промислової політики України від 18.01.2000 р. № 16/22, регламентовано також здійснення інвентаризації джерел іонізуючого випромінювання. 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 й 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 ДКЯР України від 23.01.2006 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. Ст. 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 згаданого 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.12.2000 р. № 1782.

Передбачено, що ліцензії у сфері використання ядерної енергії видають орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки й 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 наступне. 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 усі 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 персоналу. 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, затверджених наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 13.12.2004 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 в 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, який засвідчує виконання вимог санітарного законодавства щодо забезпечення протирадіаційного захисту персоналу у виробничих приміщеннях і на робочих місцях, а також щодо протирадіаційного захисту населення від діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання.

Згідно Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України, затверджених наказом МОЗ України від 02.02.2005 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 – 2 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 дотримання його умов, переліку дозволених у ньому робіт. Після закінчення терміну дії Санітарного паспорта роботи з джерелами іонізуючих випромінювань повинні бути припинені, за виключенням 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 в повітрі дози, визначення вмісту радіонуклідів в 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 напрямки здійснення радіаційного моніторингу: 1) як складова частини моніторингу довкілля; 2) у межах моніторингу потенційно небезпечних об'єктів; 3) моніторинг радіаційного стану в інтересах поточного санітарного нагляду.

Здійснення радіаційного моніторингу, як складової частини моніторингу довкілля [36, с. 201-211], покладається на численних суб'єктів. Такий моніторинг, зокрема, здійснюють:

1. 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;
2. МНС України – на територіях, підпорядкованих Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також в інших зонах радіоактивного забруднення в наслідок аварії на чорнобильській АЕС стосовно вмісту забруднюючих 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;
3. МОЗ України у місцях проживання і відпочинку населення, у тому числі на природних територіях курортів стосовно радіаційних факторів;
4. Мінагрополітики України – стосовно радіологічних визначень ґрунтів сільськогосподарського використання, сільськогосподарських рослин й продуктів із них, сільськогосподарських тварин й продуктів із них, поверхневих вод сільськогосподарського призначення;
5. Держкомлісгосп України – стосовно радіологічних визначень ґрунтів лісового фонду, лісової рослинності, мисливської фауни;
6. 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;
7. 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 багатоцільового колективного використання.

В якості складової моніторингу довкілля радіаційний моніторинг підпадає під регламентаційний вплив:

- Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, згідно 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 30.03.1998 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 21.08.2002 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 09.03.1999 р. № 343, Порядку здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 20.07.1996 р. № 815, Положенні про моніторинг земель, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661, Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затвердженого наказом Мінагрополітики України від 26.02.2004 р. № 51 та в інших нормативно-правових актах.

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

Згідно Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затвердженого наказом МНС України від 06.11.2003 р. № 425, в числі інших до цієї категорії відносяться об'єкти, на яких використовуються, виготовляються, 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 29.08.2002 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 18.12.2000 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'єкту 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 інтересах 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 02.02.2005 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 МОЗ 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 направлене до територіальних закладів державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України для оцінки ситуації, підготовки рекомендацій з покращення радіаційного стану, реалізації заходів для припинення порушень санітарного законодавства.

Аналізуючи правове регулювання моніторингу радіаційного стану, необхідно звернути увагу на відсутність тут систематизуючого нормативного правового акту, 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 акту, 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 моніторингової 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 оцінку 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 у 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 21.02.2005 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 Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554, відносяться 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 до себе:

1. 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 заінтересовані в реалізації проектних рішень;
2. 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 18.07.1998 р. № 1122, громадські слухання організовують місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції.

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 (законів) 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 застосування тих чи інших положень зазначених законів (наприклад, Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.1995 р. № 870, Нормативи витрат на проведення державної екологічної експертизи, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.1996 р. № 644).

Інша ситуація має місце у сфері здійснення експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Хоча і тут на рівні закону (стаття 40 “Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”) визначені її основні положення, проте, естафета у подальшому розвитку відповідних положень передана не спеціальному закону, й навіть не акту Кабінету Міністрів України, а відомчому наказу – наказу Державного комітету ядерного регулювання України від 21.02.2005 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 у даній сфері.

Слабким місцем такої моделі є й те, що орган, який приймає відомчий акт, не може вийти за межі питань, які віднесені до його відання, а отже, не весь комплекс відносин, яким присвячений акт, буде у 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, хоч висновки громадської експертизи мають подаватися в органи, які здійснюють державну експертизу.

Варто взяти до уваги і те, що на фоні законодавчого врегулювання вимог до 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 таким підходом погодитися не можна. Є всі підстави для розробки і прийняття спеціального закону про експертизу ядерної та радіаційної безпеки, що дозволить урівноважити законодавчу вагу приписів, які стосуються як екологічної експертизи, так і 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 мова іде 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, врахуванні громадської думки при підготовці матеріалів з питань розміщення й будівництва ядерних установок й 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 08.09.2005 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).

В проекті зазначеного закону в обов’язковому порядку 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’єктивній оцінці проекту закону при його розгляді у парламентських комітетах, та на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Натомість не можна не звернути увагу на те, що у переліку відповідних документів не названі висновки державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Хоч проведення такої експертизи й передбачено іншими нормативно-правовими актами, проте, з точки зору доцільності забезпечення всебічності регламентуючого навантаження закону у ньому поряд з висновками державної екологічної експертизи слід передбачити й висновки державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Адже вони у рівній мірі 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. Експлуатуюча 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 (організаційно-технічним документом, який регламентує порядок введення АЕС в експлуатацію, і охоплює передпускові налагоджувальні роботи, фізичний пуск, енергетичний пуск та освоєння потужності) [17]. Аудити на етапі введення АЕС в експлуатацію здійснюються групою фахівців, які мають відповідну кваліфікацію, досвід введення АЕС в експлуатацію та які не пов'язані безпосередньо з діяльністю, яка перевіряється. З приводу аудиту слід зазначити, що регламентація застосування його у 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), затверджених наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 21.08.2003 р. № 108).

З метою посилення законодавчого впливу на здійснення зазначеного аудиту доцільно його здійснення передбачити у Законі України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку".

При цьому слід врахувати те, що сфера його застосування має охоплювати як стадію введення ядерних установок й об'єктів в 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 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 (у ст. 5, що встановлює вимоги до обґрунтування прийняття закону, який має санкціонувати розміщення, проектування та будівництво відповідної ядерної установки, об'єкту) 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 24.06.2004 р. [73]). 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 зазначених Вимог до організації та порядку введення АЕС в експлуатацію (НП 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 акту робочої комісії та спеціального дозволу Держатомрегулювання рішення про проведення фізичного та енергетичного пусків.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що у сфері ядерної та радіаційної безпеки застосовуються різноманітні форми контролю. Це зумовлено особливостями статусу, предметів відання чисельних органів, що здійснюють контроль у даній сфері. Орієнтуючись на зміст, характер, наслідки застосування тих чи інших дій з контролю, що здійснюють відповідні органи, можна виокремити такі форми реалізації контролю: 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 змін вимог, лімітів та критеріїв безпеки у сфері використання ядерної енергії, вимогам законодавства про ядерну та радіаційну безпеку.

Аналіз нормативно-правового регулювання Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища; Національної доповіді “Про виконання зобов’язань України відповідно до Конвенції про ядерну безпеку”; Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні свідчить про відсутність єдиних правових засад у їх підготовці. Регламентація здійснюється актами різного рівня й призначення, які лише декларують підготовку відповідних доповідей, віддають ініціативу з цього питання (зокрема, щодо визначення змісту доповідей) певним органам.

У зв’язку з цим варто було б у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачити чіткі вимоги щодо змісту Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України і встановити механізм її підготовки, за яким вона має розроблятися Мінприроди України й подаватися до Кабінету Міністрів України, який і вносить Доповідь на розгляд Верховної Ради України. Такий же механізм опрацювання доцільно встановити в 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). З метою адаптації ядерного законодавства України до положень Конвенції про ядерну безпеку, що стосуються підготовки національної доповіді про її (Конвенції) виконання, в Законі України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” необхідно передбачити положення щодо цього питання.

Проведений аналіз свідчить про відсутність систематизуючого нормативного правового акту у сфері регулювання моніторингу радіаційного стану, який би охопив усі аспекти організації здійснення цього моніторингу. Розпорошеність норм із відповідного питання по численних актах, у яких увага приділяється лише окремому питанню здійснення моніторингу, безумовно, свідчить про незавершеність розвитку цього напрямку законодавчого регулювання.

Очевидною є потреба у прийнятті Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акту, спрямованого на встановлення єдиних засад організації та здійснення моніторингу радіаційного стану. У цьому акті мають бути визначені принципи здійснення цього

моніторингу, його учасники, порядок їх взаємодії, процес руху моніторингової інформації по каналах управлінських зв'язків, вимоги щодо реагування на отриману інформацію тощо.

Потребує удосконалення і регламентація експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Тут роль закону суттєво нівельована. На рівні Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” визначаються тільки загальні засади відповідної експертизи. Основне навантаження припадає на відомчий акт – наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 21.02.2005 р. № 21, яким затверджено Порядок проведення державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки. Це створює ситуацію, коли орган, на який покладається відповідальність за здійснення певного виду діяльності, сам же її й регламентує – визначає умови, порядок, вимоги щодо організації, процедури експертизи у даній сфері. Недоліком є й те, що орган, який приймає відомчий акт, не може вийти за межі питань, що віднесені до його відання, а отже, не весь комплекс відносин, яким присвячений акт, буде у ньому відбитий. Тож є усі підстави для розробки й прийняття спеціального закону про експертизу ядерної та радіаційної безпеки.

Для врівноваження законодавчої ваги приписів, що стосуються екологічної експертизи та експертизи ядерної та радіаційної безпеки, слід 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” (ст. 5) додати до положень, що стосуються державної екологічної експертизи, положення про державну експертизу ядерної та радіаційної безпеки. Ці два види державних експертиз рівною мірою є визначальними у вирішенні долі відповідних проектів. Існує необхідність й у посиленні законодавчого врегулювання аудиту у сфері ядерної та радіаційної безпеки (його застосування забезпечується лише відомчим нормативно-правовим регулюванням). З цією метою положення, присвячені аудиту, доцільно включити до Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”. Важливо також в законах України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” та “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення” застосування аудиту з питань ядерної та радіаційної безпеки пов'язати з екологічним аудитом. Одним із завдань останнього є встановлення відповідності об'єктів вимогам екологічного законодавства.