

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Деркача Андрія Леонідовича (ч.7)

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

Важливий аспект контролю полягає у застосуванні заходів реагування до порушників законодавства про ядерну та радіаційну безпеку, які були виявлені у процесі його (контролю) здійснення. Ці заходи утворюють певну систему, в основу якої покладено характер їх впливу на правопорушників, відношення до певних видів юридичної відповідальності. Остання визначається в юридичній літературі як обов'язок особи, винної у скоєнні правопорушення, перетерплювати заходи, які до неї застосовані [163, с. 21-25; 2, с. 180; 113, с. 240]. Варто зазначити, що у сфері ядерної та радіаційної безпеки правопорушення має ті ж ознаки, що й інші правопорушення, у тому числі екологічні [29, с. 11-20; 102, с. 7; 116, с. 14-47; 40, с. 27; 96, с. 57-58], а саме: протиправність діяння (дії чи бездіяльності), що порушує встановлений у суспільстві правопорядок (у тому числі в сфері ядерної та радіаційної безпеки); винність особи, що скоїла протиправне діяння (винятком є безвинна відповідальність за заподіяння шкоди джерелом підвищеної екологічної небезпеки (у тому числі ядерними установками); наявність санкцій за порушення вимог законодавства.

Розглядаючи питання про застосування заходів реагування на правопорушення у даній сфері, доцільно визначитись з їх складом. В ядерному законодавстві, як й у екологічному, склади правопорушень визначаються в цілому за однією схемою: у головному для відповідної сфери законодавчому акті (Законі України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку") передбачаються загальні переліки правопорушень, які конкретизуються в спеціалізованих законодавчих актах (наприклад, в Законі України "Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання"), а санкції за їх порушення в кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному законодавстві. Така схема дозволяє вирішувати два важливих завдання.

По-перше, суттєво посилюється інформаційно-регламентуючий ефект норм, присвячених правопорушенням. Вони (об'єднанні у окремих розділах) певним чином підводять підсумок того, що відповідно до ядерного законодавства забороняється, має обов'язково виконуватися, й ні у якому разі не порушуватися, оскільки винні у їх скоєнні особи мають за це відповідати.

Порівняння того, що визначається в актах, які, з одного боку, визначають склади правопорушень, а, з другого боку, передбачають санкції за їх скоєння, дозволяє виявити ті правопорушення, за які ще не передбаченні відповідні санкції, а отже, мати підстави для усунення виявлених прогалин у правовому регулюванні.

Таким чином, ідеться про те, що завдяки зазначеній схемі виконується завдання посилення ефективності правового регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням санкцій до правопорушників.

По-друге, зростає виховне навантаження норм, присвячених правопорушенням у даній сфері. Вони сигналізують: про чисельність можливих загроз ядерної та радіаційної безпеки, що можуть виникнути у зв'язку з порушення вимог ядерного законодавства; про те, що такі

порушення не залишаться поза увагою відповідних органів; про карність таких правопорушень. Усе це відповідним чином впливає на суб'єктів відносин у сфері ядерної та радіаційної безпеки, примушує їх утримуватися від скоєння правопорушень.

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

1. основні склади правопорушень у даній сфері визначені у статті 81 Розділу XIV Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку". Умовно їх можна поділити на такі, що:
 1. пов'язані з впливом на довкілля, здоров'я людини (необґрунтований або умисний викид радіоактивних речовин у довкілля, що перевищують гранично допустимі рівні; залучення до господарського обігу з метою використання та споживання населенням продукції, що зазнала опромінення, або виробництво та реалізація без дозволу уповноважених на те органів охорони здоров'я продукції, яка містить радіоактивні речовини понад установлену норму тощо);
 2. пов'язані з інформуванням громадян, органів державної влади та самоврядування (приховування факту про виникнення аварії на ядерній установці, об'єкті, приховування інформації про радіаційний стан довкілля тощо);
 3. торкаються обігу ядерних матеріалів (незаконне придбання, продаж ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання; порушення встановленого порядку ядерного експорту та імпорту);
 4. пов'язані зі службовими правопорушеннями (зокрема, невиконання приписів органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки та створення перешкод у виконанні посадових осіб цих органів їх функцій; здійснення службовими особами дій, пов'язаних із порушенням регламентів, інструкцій з експлуатації ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання; невиконання службових обов'язків у критичних ситуаціях, що призвело або могло призвести до людських жертв чи радіоактивного забруднення довкілля; ухилення від виконання своїх обов'язків згідно з діючим планом захисту населення та персоналу на випадок аварії тощо);
 5. пов'язані з розміщенням, проектуванням ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, їх технічним, технологічним забезпеченням (порушення вимог щодо розміщення, проектування, прийняття в експлуатацію ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; поставка, монтаж та введення в експлуатацію несправного обладнання ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, тощо);
 6. торкаються фізичного захисту ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання, ядерної установки (зокрема, участь у несанкціонованих громадських заходах на території ядерної установки й об'єкта; їх (заходів) організація, наслідком чого сталися або могли статися порушення дієздатності систем життєзабезпечення ядерної установки; крадіжка ядерних матеріалів,

радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання або їх захоплення, а також спроба вчинення таких дій тощо);

2. з огляду на особливість сфери застосування, уточнені склади правопорушень в ст. 32 Розділу VII Закону України “Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” (здійснення діяльності пов’язаної з фізичним захистом, без наявності відповідних дозволів (ліцензій); допуск до особливих робіт на ядерній установці та з ядерними матеріалами осіб, які не пройшли спеціальної перевірки; вчинення актів ядерного тероризму, тощо) та в ст. 29 Розділу XI Закону України “Про поводження з радіоактивними відходами” (поводження з радіоактивними відходами без відповідної ліцензії; порушення під час поводження з радіоактивними відходами вимог норм, правил і стандартів щодо безпечного ведення робіт; невиконання умов ліцензування під час поводження з радіоактивними відходами; невиконання приписів органів, які здійснюють регулювання в сфері поводження з радіоактивними відходами; приховування від населення або фальсифікацію інформації про екологічний стан на території, відведеній під сховище радіоактивних відходів);
3. лише загальне положення про відповідальність міститься в ст. 16 Закону України “Про видобування і переробку уранових руд” (“Особи, винні у порушенні законодавства про видобування і переробку уранових руд, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законами України”), у ст. 22 Закону України “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань” (“Особи, винні у порушенні законодавства щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів України”) та у ст. 22 Розділу VI Закону України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” (“Особи, винні у порушенні встановленого цим Законом правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення, а також у невиконанні приписів державних органів, які здійснюють контроль у цій галузі, – несуть встановлену законодавством кримінальну, адміністративну, матеріальну чи іншу відповідальність”);
4. фактично відсутня спеціальна стаття, присвячена юридичній відповідальності, в Законі України “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії”.

Подібну різницю у підходах щодо визначення складів правопорушень не можна пояснити особливостями сфер регулювання тих чи інших законів. Очевидно, що в останніх двох випадках має місце не доопрацювання законодавцем питань юридичної відповідальності.

З огляду на необхідність забезпечення комплексного, системного врегулювання відносин у сфері ядерної та радіаційної безпеки, посилення інформаційно-регламентуючого, виховного значення положень законів “Про видобування і переробку уранових руд”, “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань”, “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії”, потребує посилення питання юридичної відповідальності, які мають бути регламентовані набагато детальніше, зокрема, шляхом визначення в окремих розділах переліків складів правопорушень, за які особи, винні у їх вчиненні мають притягатися до адміністративної, кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної відповідальності.

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

Завданням останніх є примушення учасників правовідносин до виконання відповідних обов'язків, передбачених законодавством, приведення їх (учасників правовідносин) у стан, у якому вони мусили знаходитися згідно з вимогами закону [161, с. 320]. Неодмінним заходом реагування на правопорушення є й покладання на винних осіб обов'язку відшкодувати шкоду, яка завдана внаслідок скоєння порушення вимог ядерного законодавства. Зазначене дозволяє поділити заходи реагування на ядерні правопорушення на запобіжні, каральні, компенсаційні (відшкодування шкоди).

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

Застосування зазначених запобіжних заходів (санкцій) передбачається: Законом України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" (ст. 25); Законом України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії" (ст. 16); Законом України "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення" (ст. 42) від 24.02.1994 р. [49]; Порядком обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого постановою Верховної Ради України від 29.10.1992 р. № 275-XII [126]; Положенням про Державну екологічну інспекцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. № 1529 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16.06.2004 р. № 770) [123]; Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 р. № 1109 [119]; Порядком здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання від 19.11.2003 р. № 141; Інструкцією про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення), затвердженої наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 року № 67, та ін.

Стосовно конкретних запобіжних заходів можна зазначити наступне. На етапі виявлення незначних правопорушень ефективним заходом реагування на них є видача контролюючим органом приписів про усунення порушень вимог законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки.

В приписі вказуються терміни усунення порушень і реалізації заходів для недопущення повторень порушень у майбутньому, необхідність розробки заходів щодо усунення виявлених порушень, періодичність звітності про виконання вимог припису.

У разі невиконання плану заходів щодо усунення правопорушень контролюючий орган

вправі скласти протоколи про адміністративне правопорушення і притягти порушника до адміністративної відповідальності за невиконання припису. Така відповідальність передбачається декількома статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), зокрема,:

- статтею 188-5 “Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів” (у частині, що стосується невиконання приписів щодо усунення порушень, передбачених статтею 95 “Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки” (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм та норм ядерної безпеки). Справи про адміністративні правопорушення за ст. 188-5 розглядають органи охорони навколишнього природного середовища (ст. 242-1 КпАП);
- статтею 188-11 “Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби” (в частині, що стосується невиконання приписів щодо усунення порушень ст. 95 (коли вони є порушеннями санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм). Справи про адміністративні правопорушення за ст. 188-1 КпАП розглядаються органами державної санітарно-епідеміологічної служби (стаття 236 КпАП);
- статтею 188-18 “Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки” (щодо усунення порушень законодавства про ядерну та радіаційну безпеку, передбачених ст. 95). Згідно частини 2 ст. 244-12 від імені органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки розглядати справи про зазначені адміністративні правопорушення мають право Головний державний інспектор з ядерної безпеки України, його заступники.

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

Щоб уникнути конкуренції між зазначеними нормами, попередити можливість виникнення колізій при їх застосуванні, підкреслити роль кожного з органів, що входить до системи органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, доцільно у назві та змісті статей 188-18 та 244-12 КпАП слова “органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки” в усіх відмінках замінити на “органи ядерного регулювання”, система яких очолюється Державним комітетом ядерного регулювання України.

Одночасно слід й узгодити й застосування санкцій за невиконання приписів контролюючих органів. Їх розмір різниться у статтях 188-5, 188-11 та 188-18. В останній встановлено значно більший розмір штрафу (від десяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) порівняно зі ст. 188-5 (на посадових осіб – штраф від п’яти до п’ятнадцяти

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) та ст. 188-11 (на посадових осіб – штраф від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а також, передбачена така кваліфікуюча ознака (відсутня у статтях 188-5, 188-11), як повторність вчинення відповідного правопорушення. Оскільки йдеться про відповідальність за одне правопорушення, а також потребу забезпечення адекватності вчиненого – відповідальності за нього, то необхідно в статтях 188-5, 188-11 передбачити ті ж санкції, й таку ознаку як повторність у вчиненні правопорушення, що й у ст. 188-18, що дозволить повною мірою врахувати небезпечність можливих наслідків адміністративних правопорушень у даній сфері. Наголошуючи на дієвості такого заходу державного примусу як видача контролюючим органом приписів про усунення порушень вимог законодавства, норм, правил і стандартів із ядерної та радіаційної безпеки, разом із тим, слід врахувати те, що він може застосовуватися лише до посадових осіб підприємств, установ і організацій. Між тим, одним з суб'єктів адміністративного правопорушення у даній сфері є громадяни, щодо яких варто передбачити застосування заходу адміністративного стягнення аналогічного характеру. Зокрема, це стосується ст. 46-1 “Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення” Кодексу про адміністративні правопорушення, за якою до громадян може застосовуватися тільки штраф та конфіскація предметів, що винесені чи вивезені з відповідної місцевості. Натомість, у випадках, коли правопорушення допускається вперше, й очевидно, що порушник усвідомив неприпустимість порушення режиму радіаційної безпеки, доцільно обмежитися попередженням, яке надає можливість у майбутньому виправити поведінку.

Запобіжний характер має й негативний висновок державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки техніко-економічного обґрунтування і проектів будівництва, реконструкції, зняття з експлуатації, матеріалів, які містять обґрунтування безпеки, зміни вимог та лімітів безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, який усуває можливість реалізації рішень, блокує фінансування проектів, що не відповідають вимогам ядерної та радіаційної безпеки.

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

До запобіжних заходів також відноситься вилучення з реалізації (конфіскація) небезпечних для здоров'я радіоактивних речовин (пункт “є” частини 1 ст. 42 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя”).

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

Ним (законом) встановлено, що дія ліцензії може бути зупинена, а на етапі проектування або будівництва ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів анульована органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, що її видав, в разі: подання експлуатуючою організацією відповідної заяви; ліквідації юридичної особи за рішенням суду або через інші обставини; порушення умов ліцензії; припинення дії або

фактичного невиконання вимог документів, які були подані у складі заявних документів і на підставі яких було зроблено висновок про спроможність заявника здійснювати діяльність відповідно до встановлених вимог. У разі зупинення дії ліцензії забезпечення безпеки ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів покладається на експлуатуючу організацію.

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

В разі одержання рішення органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки про анулювання дії ліцензії, експлуатуюча організація зобов'язана: негайно припинити здійснення раніше дозволеної діяльності, вживши при цьому заходів для збереження умов, що забезпечують безпеку праці, здоров'я персоналу, охорону навколишнього природного середовища; протягом 10 днів з дня отримання рішення надіслати в орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, який видав ліцензію, перший примірник ліцензії та повідомлення про припинення дозволеної діяльності. Орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки протягом 5 днів з дня анулювання ліцензії зобов'язаний надіслати органам державного управління у сфері використання ядерної енергії та поводження із радіоактивними відходами інформацію про анулювання виданої ліцензії.

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

Призупинятися можуть й ліцензії, видані у встановленому порядку спеціалістам, що допущені до безпосереднього управління реакторною установкою АЕС. Згідно Правил ліцензування діяльності персоналу з безпосереднього управління реакторною установкою АЕС, затверджених наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 13.12.2004 р. № 185, відповідна ліцензія видається на два роки з правом її продовження й дійсна тільки для безпосереднього управління реакторною установкою на посаді (посадах) на блоках і типах ядерних установок, які зазначені в ній (пункти 4.1.27, 4.1.28).

Дія ліцензії повинна бути призупинена за наявності порушень, допущених спеціалістом під час здійснення діяльності, що ліцензується. В разі призупинення дії ліцензії спеціаліст усувається від роботи на посаді ліцензованого спеціаліста. Умовою для поновлення дії ліцензії є усунення причин, які зумовили її припинення (зокрема, усунення недоліків у теоретичній й практичній підготовці спеціаліста).

Одним із важливих запобіжних заходів є обмеження, припинення чи зупинення експлуатації установок, об'єктів, або роботи, що пов'язані з використанням цих установок і об'єктів чи наданням послуг, у разі виявлення порушень вимог безпеки.

Цей захід за характером застосування близький до зупинення чи анулювання дії ліцензій й дозволів, що дають право на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії. Проте він має певну відмінність – є заходом реагування не на невідповідність діяльності певного суб'єкта умовам ліцензій, а на виявлені факти порушення вимог ядерної та радіаційної безпеки на певному підприємстві, установі організації, що свідчать про наявність із їх боку реальної загрози для стану довкілля, життя та здоров'я персоналу та населення.

Застосування обмеження, припинення чи зупинення експлуатації підприємств, установ, організацій з питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки продекларовано актами ядерного законодавства (ст. 25 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, пункт 6.2. Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії, затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання 19.11.2003 р. № 141). Процедура застосування цього заходу визначена постановою Верховної Ради України від 29.10.1992 р. № 2751-XII, якою затверджено Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища [126].

Цей Порядок має загальний характер (у ньому робиться наголос на загальних підставах запровадження цього заходу, визначенні складу органів, що мають приймати відповідне рішення, на обов'язковості виконання такого рішення), не вирішує усіх аспектів його застосування, й не враховує особливості його застосування у окремих секторах економіки. Це обумовлює те, що більш детальна регламентація цього питання здійснена органами, яким надані відповідні повноваження щодо прийняття рішення про обмеження, тимчасову заборону, припинення та зупинення діяльності підприємств, установ, організацій. Так, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. № 67 затверджена Інструкція про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення), у якій детально регламентуються вимоги щодо змісту постанови про застосування адміністративно-запобіжних заходів, умови її вручення посадовій особі, заходи щодо забезпечення виконання цієї постанови, приписи щодо відновлення діяльності тощо.

За Інструкцією відповідні заходи можуть у числі інших видів діяльності застосовуватися і до виробництва, використання та реалізації джерел іонізуючих випромінювань. Аналогічний акт був прийнятий Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, зокрема, наказ від 15.09.2004 р. № 353 “Про затвердження Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання у разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів”.

Це Положення спрямоване на забезпечення фактичного обмеження чи зупинення діяльності суб'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у тому числі з питань охорони навколишнього природного середовища від радіоактивного забруднення. У Положенні детально регламентовано порядок опломбування (опечатування), оформлення акта про опломбування, здійснення контролю за цілісністю пломб (печаток) тощо.

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

Є потреба суттєво оновити законодавче забезпечення застосування обмеження, зупинення та припинення діяльності підприємств, установ та організацій, засади якого визначені дещо застарілою Постановою Верховної Ради України, яка без змін існує вже 14 років.

Враховуючи надзвичайний характер зазначених заходів, при застосуванні яких необхідно враховувати багато факторів економічного, екологічного, технологічного характеру, слід, з урахуванням накопиченого досвіду у регулюванні відповідних питань, на рівні спеціального закону про обмеження, зупинення, припинення діяльності підприємств, установ, організацій визначити основні принципові положення щодо підстав застосування зазначених запобіжних заходів, порядку прийняття й оформлення рішення про їх застосування, гарантій виконання цих рішень та їх відміни.

Відповідно до такого закону актами Кабінету Міністрів України мають бути визначені особливості застосування зазначених заходів у певних сферах, зокрема, у сфері використання ядерної енергії. В останньому випадку особлива увага має бути приділена координації, взаємодії органів охорони навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічної служби, ядерного регулювання при прийнятті відповідного рішення в умовах, коли порушення ядерного законодавства негативно позначається на санітарно-епідеміологічному благополуччі, стані навколишнього природного середовища.

Застосування обмеження, зупинення, припинення експлуатації підприємств, установ й організацій з питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки доцільно узгодити із зупиненням чи анулюванням дії ліцензій і дозволів, що дають право на здійснення діяльності в сфері використання ядерної енергії, з врахуванням того, що вони можуть призвести до зупинення чи припинення експлуатації об'єкта ядерної енергетики, або ж навпаки – термінове припинення чи зупинення об'єкту чи окремого устаткування може потягнути за собою прийняття рішення про зупинення чи анулювання дії відповідної ліцензії (дозволу).

Заходи реагування на порушення ядерного законодавства карального характеру, пов'язані із застосуванням дисциплінарних, адміністративних та кримінальних санкцій, які покладають на винну особу негативні для неї обов'язки.

Безпосередньо органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки вирішують питання про притягнення до відповідальності, коли мова йде про застосування адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення. У тих же випадках, коли встановлені порушення службових обов'язків чи факти свідчать про наявність ознак злочину у діях відповідних осіб, то контролюючі органи відповідно можуть надсилати ліцензіатам, власникам чи керівникам підприємств подання про невідповідність окремих осіб займаним посадам або матеріали про факти порушень вимог ядерного законодавства передавати правоохоронним органам (ст. 23 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", пункти 5.1., 6.2., 6.3. Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки при використанні ядерної енергії за результатами державного нагляду, тощо).

Подання про невідповідність спеціаліста займаній посаді, що оформлено за результатами державного нагляду, має велике виховне значення, змушує відповідну особу з метою збереження займаної посади суттєво попрацювати над усуненням вад у своїй роботі, підтвердженням своєї кваліфікації при черговій або ж позачерговій перевірці знань. До осіб, винних у порушеннях, які мають бути усунуті відповідно до приписів контролюючих органів, і які (порушення) мають ознаки порушення службових обов'язків, власником чи керівником підприємства, установи, організації можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством про працю, зокрема, догана, звільнення (ст. 147 Кодексу законів про працю України в ред. Закону № 784-ХІХ від 30.06.1999 р. [89], з наступними змінами та доповненнями).

Якщо правоохоронними органами були підтверджені надані ним контролюючими органами факти про порушення ядерного законодавства і особа, звинувачена у скоєнні відповідного злочину, у судовому порядку була визнана винною, то до неї можуть застосовуватися відповідні кримінальні санкції, передбачені Кримінальним кодексом (КК) України від 05.04.2001 р. [99].

Залежно від складу злочину у сфері ядерної та радіаційної безпеки, наявності тяжких наслідків, повторності у вчиненні такого самого діяння, до винної особи можуть застосовуватися, зокрема, обмеження чи позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, штраф, а також службове обмеження для військовослужбовців та утримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців у разі порушення військовослужбовцями правил поведінки з радіоактивними речовинами, якщо це заподіяло потерпілому тілесні ушкодження (ст. 414 КК України). Як додаткове покарання може застосовуватися конфіскація майна, наприклад, у разі викрадання, привласнення, вимагання радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 262 КК України).

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

Необхідно зауважити, що розмежування адміністративних правопорушень і злочинів у даній (як і в інших сферах суспільних відносин) здійснюється за ступенем їх суспільної небезпеки чи ступенем "шкідливості" [41, с. 73-74]. Наприклад, ст. 95 КпАП [90] передбачена відповідальність у вигляді накладання штрафу на посадових осіб за порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки. У тому разі, коли порушення правил і норм у даній сфері створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, винна у його скоєнні особа має притягатися до кримінальної відповідальності за ст. 274 "Порушення правил ядерної та радіаційної безпеки" КК України, яка встановлює покарання у вигляді обмеження чи позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Стосовно адміністративної відповідальності фізичних осіб (громадян, посадових осіб) слід зазначити, що вона застосовується відповідно до КпАП, яким за порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів, що здійснюють контроль у даній сфері, передбачені адміністративні штрафи від трьох до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за умисне вивезення чи винесення з території, що зазнала радіаційного забруднення, матеріалів, устаткування інших предметів, або ж їх умисне придбання та використання для виробничих потреб, додатково до штрафу

передбачена конфіскація й вилучення цих матеріалів та інших предметів. Процедура застосування адміністративного стягнення передбачає складання протоколу про адміністративне правопорушення та прийняття на його підставі уповноваженим органом рішення про накладання на винну особу штрафу та у передбаченому випадку й про конфіскацію предметів правопорушення.

Накладання штрафів на юридичних осіб (підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії), у разі порушення норм, правил і стандартів з безпеки або умов дозволів на ведення робіт, якщо такі порушення завдали або могли завдати шкоди здоров'ю людини чи навколишньому природному середовищу, передбачено ст. 82 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку". Порядок застосування цієї норми закону передбачено Положенням про порядок встановлення розмірів та накладання штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.1996 р. № 708 (з наступними змінами).

Встановлено, зокрема, що за базову величину штрафу береться величина, що дорівнює п'яти тисячам неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Конкретний розмір штрафу залежить від виду діяльності ліцензіата, рівня порушення, тривалості роботи з порушенням до і після його виявлення та факторів поправки величини штрафу, що впливають на порушення. Відповідні поправки визначаються за спеціальними таблицями, що містяться у Положенні.

Право накладання штрафу на ліцензіата від імені органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки мають: а) головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища, головний санітарний лікар України – за порушення будь-якого рівня; б) заступники головного державного інспектора України з ядерної безпеки, головного державного інспектора України з охорони навколишнього природного середовища, головного санітарного лікаря України – за порушення третього і четвертого рівнів; в) державні інспектори з ядерної безпеки, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, головні державні санітарні лікарі територій, об'єктів та водного, залізничного, повітряного транспорту – за повторне чи навмисне порушення четвертого рівня.

Правопорушенням першого рівня визнається порушення, яке призвело до заподіяння шкоди здоров'ю населення (персоналу) або навколишньому природному середовищу чи було близьке до заподіяння такої шкоди; другого рівня – порушення, яке спричинило реальну загрозу безпеці здоров'я населення (персоналу) або навколишньому природному середовищу; третього – правопорушення, від якого (наслідків якого) залежить безпека здоров'я населення (персоналу) або стан навколишнього природного середовища; четвертого – порушення, яке може вплинути на безпеку здоров'я населення (персоналу) або стан навколишнього природного середовища.

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

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

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

В інших випадках ядерні правопорушення є однією зі складових однорідного з ними правопорушення, що знаходить відображення у назві чи змісті відповідної статті КпАП та КК України. Як приклад, можна навести ст. 188-5 КпАП “Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів” та ст. 52 КпАП “Псування і забруднення сільськогосподарських земель”, у яких передбачена відповідальність за забруднення земель радіоактивними речовинами.

В КК України злочинам у даній сфері присвячені ст. 113 “Диверсія”, яка, зокрема, передбачає відповідальність за вчинення з метою ослаблення держави дій, спрямованих на радіоактивне забруднення; ст. 238 “Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення” – встановлює відповідальність за приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про радіаційний стан, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний і тваринний світ, а також ст. 262 “Викрадання, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем” та ст. 267 “Порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами”.

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

якщо вони спричинили зазначені наслідки караються обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк до п'яти років.

Практика встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у даній сфері, що проаналізована, свідчить про необхідність її удосконалення.

У даному випадку слід врахувати те, що оскільки далеко не в усіх випадках забезпечується прямий кореспондуючий зв'язок між правопорушеннями, визначеними у актах ядерного законодавства та відповідними адміністративними проступками й злочинами, визначеними у КпАП України та в КК України, то у тіні знаходиться значна частина потенційно небезпечних правопорушень у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Це є неприпустимим тому, оскільки недооцінка небезпеки будь-яких відхилень від вимог (приписів, регламентів, інструкцій, норм тощо) щодо безпечного поводження з ядерними матеріалами, експлуатацією ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання може призвести, як свідчить катастрофа на Чорнобильській АЕС, до надто масштабних й небезпечних негативних радіоактивних впливів на довкілля, життєдіяльність людини, її здоров'я.

Відсутність прямого зв'язку між складами правопорушень, що визначені у ядерному законодавстві, та санкціями до винних у їх вчиненні осіб, передбаченими КпАП України та КК України, само по собі знижує стимулюючий ефект відповідних положень ядерного законодавства (утворюється видимість декларативності відповідальності за їх скоєння), і, що особливо важливо, утруднює кваліфікацію відповідних правопорушень при визначенні міри відповідальності, оскільки не завжди вони можуть прямо проєцируватися на подібні у КпАП України та в КК України. Як приклад, можна розглянути адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо екологічної інформації. Згідно ст. 91-4 КпАП України відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, тягне за собою накладання штрафу на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тобто у даному випадку йдеться про два порушення, за які має наступити адміністративна відповідальність.

Між тим, у ст. 81 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", окрім необґрунтованої відмови від надання та несвоєчасного надання інформації, до відповідних правопорушень, що можуть характеризуватися як адміністративні, віднесені, також, надання недостовірної інформації й необґрунтоване віднесення інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації, до категорії відомостей з обмеженим допуском, тощо. Отже, певній частині правопорушень у сфері інформації не знайшлося місця у КпАП України.

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

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

Важливо зазначити, що основними ознаками правопорушення у галузі ядерної та радіаційної безпеки (ядерного правопорушення), як і правопорушень в інших сферах [29, с. 118-128], є об’єкт посягання (суспільні відносини у галузі використання ядерної енергії, поводження з ядерними матеріалами, забезпечення безпеки ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання у процесі їх розміщення, проектування, експлуатації); предмет посягання (те, з приводу чого здійснювалося посягання), а саме: ядерні установки, джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали, радіоактивні відходи; діяльність суб’єкта у сфері використання ядерної енергії (видобування, виробництво та переробка ядерних матеріалів; будівництво, виготовлення, виробництво, зберігання, придбання і збут ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання; введення в експлуатацію та експлуатація ядерних установок чи об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; використання у промисловості, сільському господарстві, медицині, освіті і наукових дослідженнях джерел іонізуючого випромінювання; зняття з експлуатації та консервація ядерних установок, тощо); наслідки посягання (порушення загальнообов’язкових правил, вимог ядерної та радіаційної безпеки, створення загрози заподіяння ядерної шкоди чи її заподіяння, зокрема, здоров’ю, майну людини, стану довкілля, який слід відновлювати, тощо).

Отже, є усі ознаки, які дозволяють виділити ядерні правопорушення в самостійний вид. Проте, цього не зроблено ні у законодавстві про адміністративні правопорушення, ні у кримінальному законодавстві. Так, в КпАП включені до глави 5 “Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров’я населення”, глави 7 “Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам’яток історії та культури”, глави 8 “Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів”, глави 15 “Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління”. У КК України норми про ядерні злочини містяться у розділі 1 “Злочини проти основ національної безпеки України”, розділі III “Злочини проти довкілля”, розділі IX “Злочини проти громадської безпеки”, розділі X “Злочини проти безпеки виробництва”, розділі XIX “Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)”.

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

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

За загальним правилом, незалежно від застосування каральних заходів щодо правопорушників, вони мають нести цивільну відповідальність за заподіяння шкоди, завдану порушенням вимог законодавства.

У даній сфері перед контролюючими органами вирішення питання про притягнення до цивільної відповідальності виникає у разі, коли ними зафіксовано правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки, яким заподіяна шкода навколишньому природному середовищу або здоров’ю населення. Вирішуються ці питання шляхом реалізації відповідним органом свого права на подання позову про відшкодування збитків і втрат, пов’язаних із відновленням якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням, відновленням здоров’я тощо. Таке право, зокрема, надано Мінприроді України (пункт “з” частини 1 ст. 20 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, абз. 2 пункту 5 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища, затвердженого Указом Президента України від 27.12.2005 р. № 1842/2005) та підпорядкованим йому органам (абз. 8 пункту 5 Положення про Державну екологічну інспекцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. № 1520).

В порядку нагляду за додержанням вимог ядерного законодавства та законодавства про охорону навколишнього природного середовища органи прокуратури, керуючись приписами Конституції України (пункт 2 ст. 121), пункту 6 частини 2 ст. 21 Закону України “Про прокуратуру”, частини 11 ст. 25 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, ст. 37 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, мають право на звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди довкіллю, заподіяної ядерними правопорушеннями.

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

Усі зазначені органи з метою захисту інтересів громадян, які постраждали від порушення екологічних правових вимог, у тому числі тих, що стосуються ядерної та радіаційної безпеки, мають право звернутися з позовами до суду про відшкодування шкоди [149, с. 19], заподіяної громадянину негативним впливом на довкілля діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії.

При оцінці шкоди, завданої порушенням законодавчих вимог щодо охорони довкілля, мають враховуватися усі аспекти її впливу на стан довкілля, людину безпосередньо, матеріальні інтереси природо-користувачів [100, с. 26-43; 37, с. 63; 110, с. 72; 20, с. 268-270; 168, с. 112]. На це, зокрема, орієнтує Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 69). Натомість, визначення ядерної шкоди, що міститься у ст. 1 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” не достатньою мірою відбиває усі аспекти її заподіяння (визначається як “втрата життя, будь-які ушкодження, завдані здоров'ю людини, або будь-яка втрата майна, або шкода, заподіяна майну, або будь-яка інша втрата чи шкода, що є результатом небезпечних властивостей ядерного матеріалу на ядерній установці або ядерного матеріалу, який надходить з ядерної установки чи надсилається до неї, крім шкоди, заподіяної самій установці або транспортному засобу, яким здійснювалося перевезення...”). Зокрема, у цьому визначенні не йдеться про шкоду навколишньому природному середовищу. Тому є усі підстави привести відповідне визначення у відповідність до того, що наводиться у Віденській конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. (з поправками згідно Протоколу про внесення змін до Конвенції від 12 вересня 1997 р.), яка містить всі аспекти даного роду шкоди.

За цією Конвенцією ядерна шкода означає: а) смерть або тілесне пошкодження; б) втрату майна або шкоду майну; в) економічні втрати, що виникають у результаті втрат або шкоди, згаданих в пунктах а) і б), якщо вони не охоплюються цими пунктами, якщо їх зазнає особа, яка має право на подання позову стосовно таких втрат або шкоди; г) витрати на заходи по відновленню навколишнього середовища, стан якого погіршився, за виключенням незначного погіршення, якщо такі заходи були фактично прийняті або повинні бути прийняті, якщо це не охоплено пунктом б); д) втрату доходів, одержуваних від економічної зацікавленості в будь-якому застосуванні або використанні навколишнього середовища, в результаті значного погіршення стану цього середовища, якщо це не охоплено пунктом б); е) витрати на профілактичні заходи і подальші втрати або шкоду, заподіяні такими заходами; ж) будь-які інші економічні втрати, окрім будь-яких втрат, викликаних погіршенням стану навколишнього середовища, якщо це допускається загальним законом про цивільні правопорушення компетентного суду [66, 55].

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи результати розглянутих питань, можна зазначити наступне.

До порушників законодавства про ядерну та радіаційну безпеку застосовуються запобіжні, каральні, компенсаційні (відшкодування шкоди) заходи. Правове забезпечення їх застосування потребує удосконалення. Так, в законах України “Про видобування і переробку уранових руд”, “Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань”, “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії” мають бути у окремих розділах визначені переліки складів правопорушень, за які особи, винні у їх скоєнні, мають притягатися до юридичної відповідальності.

Слід також забезпечити кореспондуючий зв'язок між правопорушеннями, визначеними у актах ядерного законодавства, та відповідними адміністративними правопорушеннями й злочинами, визначеними в КпАП України та в КК України. Для цього в КпАП України необхідно передбачити окрему главу “Адміністративні правопорушення у сфері ядерної та радіаційної безпеки (ядерні правопорушення)”, а в КК України – розділ “Злочини проти ядерної та радіаційної безпеки (ядерні злочини)” (як злочини мають кваліфікуватися діяння, що відрізняються суспільною небезпечністю, особливою “шкідливістю”).

Потреба виділення самостійних видів адміністративних правопорушень та злочинів у сфері ядерної та радіаційної безпеки методологічно зумовлено наявністю у них основних ознак правопорушення, за якими вони (правопорушення) поділяються на певні види (об'єкт посягання, предмет посягання, діяльність суб'єкта правопорушення у певній сфері, наслідки посягання).

Удосконалення потребує й законодавча регламентація застосування окремих заходів реагування на ядерні правопорушення. Зокрема, є необхідність у забезпеченні узгодження статей 188-18 та 244-12 зі статтями 188-5, 242-1 та 188-11, 236 КпАП України з метою чіткого відображення повноважень (їх розмежування) органів охорони навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічних органів, органів державного ядерного регулювання з певних питань застосування адміністративної відповідальності та щодо застосування адміністративних санкцій з відповідних питань й узгодження розмірів штрафів, які мають накладати зазначені органи. Варто також в ст. 46-1 “Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення” КпАП України передбачити застосування такого стягнення як попередження, яке може застосовуватися у випадках, коли правопорушення допускається вперше.

Окрім того, замість застарілого Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-XII, слід прийняти спеціальний закон про обмеження, зупинення, припинення діяльності підприємств, установ, організацій, у якому мають бути визначені основні принципіві положення щодо підстав застосування зазначених запобіжних заходів, порядку прийняття й оформлення рішення про їх застосування, гарантій виконання цих рішень та їх відміни. Відповідно до цього закону актами Кабінету Міністрів України мають бути визначені особливості застосування зазначених заходів у певних сферах, зокрема, у сфері використання ядерної енергії.

Важливе значення для забезпечення належної оцінки ядерної шкоди має удосконалення визначення поняття “ядерна шкода”, яке міститься у ст. 1 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”. В існуючому вигляді воно не відображає усіх аспектів заподіяння ядерної шкоди, зокрема, навколишньому природному середовищу. Необхідно також привести зазначене визначення у відповідність до положень Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. (з поправками згідно Протоколу про внесення змін до Конвенції від 12 вересня 1997 р.), у якому враховані усі аспекти її виявлення (на довкілля, майно, життя й здоров'я людини тощо).