

## РОЗДІЛ 6

# ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-8/39>

### ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

### PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF CONTROL IN THE FIELD OF ENSURING NUCLEAR AND RADIATION SAFETY

Балюк Г.І., д.ю.н., професор, член-кореспондентка  
Національної академії правових наук України,  
професорка кафедри екологічного права

*Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Ковальчук Т.Г., к.ю.н., доцент,  
завідувачка кафедри екологічного права

*Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено дослідженню принципів організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. У статті зазначено, що в юридичній літературі з проблем загальної теорії права розроблено поняття правового принципу та традиційно виділяються як загально-правові принципи, так і принципи окремих галузей права. На думку авторів, для висвітлення специфіки організації та здійснення контролю найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні. Зазначені принципи формуються у процесі пізнання закономірностей організації відповідного контролю, знаходять закріплення у нормативно-правових актах або повинні отримати відповідне юридичне оформлення. Авторами розкривається зміст та ознаки принципів системності, розмежування контрольних і господарських функцій, принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління щодо використання ядерної енергії і нагляду (контролю), який здійснюється в межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, законності, об'єктивності, постійності контролю. Основними нормативними актами в Україні щодо законодавчого регулювання та реалізації принципів організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, є положення законів і підзаконних актів: Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року, «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання від 14 січня 1998 року», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року; постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки від 13 листопада 2013 року № 824 та інші нормативні акти. На основі проведеного аналізу нормативних актів та спеціальної літератури було зроблено висновок про необхідність підготовки проекту та прийняття Закону України «Про основні принципи контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки в Україні», який має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки та запропонована його структура.

**Ключові слова:** забезпечення ядерної безпеки, забезпечення радіаційної безпеки, законодавче регулювання, принципи організації та здійснення контролю, ядерне право, екологічне право.

The article is devoted to the study of the principles of organization and implementation of control in the sphere of ensuring nuclear and radiation safety. The article states that the concept of legal principle has been developed in the legal literature on the problems of the general theory of law, and both general legal principles and principles of individual branches of law are traditionally distinguished. According to the authors, to highlight the specifics of the organization and control, it is most appropriate to divide its principles into organizational and functional ones. The specified principles are formed in the process of learning the regularities of the organization of the relevant control, find consolidation in normative legal acts or must receive the appropriate legal registration. The authors reveal the content and features of the principles of systematicity, the separation of control and economic functions, the principle of separation of control functions in the field of public administration regarding the use of nuclear energy and supervision (control), which is carried out within the framework of state regulation of nuclear and radiation safety, legality, objectivity, permanence control. The main regulatory acts in Ukraine regarding legislative regulation and implementation of the principles of organization and control in the field of ensuring nuclear and radiation safety are the provisions of laws and by-laws: Laws of Ukraine "On the Use of Nuclear Energy and Radiation Safety" dated February 8, 1995, "On Protection of a person from exposure to ionizing radiation dated January 14, 1998", "On permitting activities in the field of nuclear energy use" dated January 11, 2000; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the Procedure for state supervision of compliance with nuclear and radiation safety requirements of November 13, 2013 No. 824 and other normative acts. On the basis of the analysis of normative acts and special literature, a conclusion was made about the need to prepare a project and adopt the Law of Ukraine "On the basic principles of control over the provision of nuclear and radiation safety in Ukraine", which should ensure the registration of the existing array of legal norms on relevant issues into an independent legal institute control over ensuring nuclear and radiation safety and its proposed structure.

**Key words:** ensuring nuclear safety, ensuring radiation safety, legislative regulation, principles of organization and control, nuclear law, environmental law.

Поняття правового принципу розроблено в загальній теорії права. Це вихідні засади певних правових систем, виражені в праві вихідні нормативно-правові засади, які характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя. Це свого роду «згустки» правової тканини, яка не лише виявляє найбільш

характерні риси даної систем, але і виступає в якості високо значимих регулятивних елементів в структурі права.

В юридичній літературі з проблем загальної теорії права традиційно виділяються загально-правові принципи (зокрема, законність, гласність і т.п.), так і принципи окремих галузей права: екологічного, ядерного

права тощо. Загальні екологічні принципи на законодавчому рівні вперше були сформульовані в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Це пріоритети охорони життя і здоров'я людини, забезпечення сприятливих екологічних умов для життя, праці і відпочинку населення, науково обґрунтоване поєднання екологічних і економічних інтересів суспільства, які забезпечують реальні гарантії прав людини на здорове і сприятливе для життя навколишнє середовище, раціональність використання природних ресурсів з урахуванням законів природи, потенційних можливостей навколишнього природного середовища, необхідності відтворення природних ресурсів і недопущення незворотніх наслідків для навколишнього природного середовища і здоров'я людини, дотримання вимог природоохоронного законодавства, невідворотність настання відповідальності за його порушення, гласність в роботі і тисний зв'язок з громадськими організаціями та населенням при вирішенні природоохоронних задач, міжнародне співробітництво в охороні навколишнього природного середовища.

В ядерному праві принцип пріоритету охорони життя і здоров'я людини від несприятливого впливу іонізуючого випромінювання співпадає з принципом екологічного права.

В зв'язку з тим, що в умовах воєнного стану в Україні загострюються питання, пов'язані з використанням ядерної енергії (зокрема, в сфері атомної промисловості, використання властивостей ядерної енергії при експлуатації АЕС) автори даної статті вважають за необхідне звернутися до принципів організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Дослідження відносин у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, у тому числі, окремих принципів здійснювалось представниками різних галузей науки і права: Балюк Г.І., Бойчук В.С., Валігун Н.П., Воробей І.І., Григораш М.О., Ковальчук Т.Г., Корнієвська О.С., Коробкін В.В., Кронда О.Ю., Пахолок Ю.П., Печериця О.В., Позняк Е.В. Матвійчук О., Сердюченко О.В., Сушик О.В. [1–9] та іншими.

Основними нормативними актами в Україні щодо законодавчого регулювання та реалізації принципів організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, є положення законів і підзаконних актів: Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року, «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання від 14 січня 1998 року», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року; «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення діяльності у сфері використання ядерної енергії» від 16 листопада 2022 року; постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки від 13 листопада 2013 року № 824 зі змінами і доповненнями, Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України від 20 серпня 2014 року, Про затвердження Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) від 10 травня 2018 року № 342, Накази Держатомрегулювання України «Про затвердження загальних вимог до системи управління діяльністю у сфері використання ядерної енергії» від 19 грудня 2011 року, Про затвердження форм документів, що складаються при здійсненні заходів державного нагляду у сфері використання ядерної енергії від 05 грудня 2019 року та інші нормативні акти.

Принципи організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки – це керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення, і, які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил.

У спеціальній юридичній літературі можна виокремити різні підходи як до класифікації загальних принципів права, так і принципів окремих галузей права, зокрема, у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки.

Виділяють, зокрема, конституційні принципи; загальні, міжгалузеві, галузеві принципи; загальносистемні, структурні та спеціалізовані принципи державного управління; загальні та спеціальні принципи державного контролю тощо. Таке різноманіття принципів є свідченням намагання науковців відобразити певні особливості їх застосування у суспільному житті, в цілому, та в окремих сферах діяльності суспільства, зокрема.

На законодавчому рівні визначено наступні принципи державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки: пріоритетність забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; відкритість, прозорість, плановість і системність здійснення заходів державного нагляду; об'єктивність та неупередженість вимог державних інспекторів; відповідність примусових заходів та розміру фінансових санкцій характеру вчинених порушень та рівню їх впливу на стан ядерної та радіаційної безпеки; планування та здійснення заходів державного нагляду з урахуванням рівня потенційної небезпеки об'єктів державного нагляду (ризик-інформований підхід), ступеня ризику від провадження діяльності у сфері використання енергії; спрямованість примусових заходів на попередження скоєння правопорушень; неприпустимість втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у здійснення заходів державного нагляду, крім передбачених законом випадків (п. 3 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 824 зі змінами і доповненнями).

На нашу думку, для висвітлення специфіки організації та здійснення контролю найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні. Зазначені принципи формуються у процесі пізнання закономірностей організації відповідного контролю, знаходять закріплення у нормативно-правових актах, або повинні отримати відповідне юридичне оформлення.

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки та включають: а) принцип системності; б) принцип розмежування контрольних та господарських функцій при організації державного управління та регулювання у зазначеній сфері; в) принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління використанням ядерної енергії та нагляду (контролю), що здійснюється у межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; г) принцип незалежності органів державного регулювання та забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, у тому числі, з питань нагляду (контролю) від державних органів, установ і службових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, а також місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян.

Так, принцип системності, по-перше, передбачає, що всі суб'єкти, які здійснюють контроль, мають утворити єдину організаційну систему, яка повинна характеризуватися наступними ознаками: єдністю цільового спрямування, взаємодією, наявністю взаємозв'язків між структурними ланками тощо. Окрім спрямованості на досягнення загальної цілі, функціонування такої організаційної системи, як єдиної, у якій кожний елемент відіграє чітко визначену роль, взаємодіє з іншими, а також забезпечується визначенням на законодавчому рівні повноважень відповідних суб'єктів та механізмів їх взаємодії. Така взаємодія, зокрема, зафіксована у Законі України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування,

будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 8 вересня 2005 року. Згідно із зазначеним законом відповідне рішення має прийняти Верховна Рада України шляхом прийняття окремого закону про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення. Проект такого закону з відповідними обґрунтуваннями має подати Кабінет Міністрів України.

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

Система контролю передбачає утворення на ядерних установках, об'єктах спеціальних контролюючих підрозділів та запровадження територіального контролю за радіаційним станом довкілля, окремих природних ресурсів, рівнем опромінення населення певних територій. Так, у системі державної інспекції ядерного регулювання України утворено п'ять державних інспекцій з ядерної безпеки на майданчиках АЕС України (Рівненської АЕС, Хмельницької АЕС, Південно-Української АЕС, Чорнобильської АЕС, Запорізької АЕС (яка наразі тимчасово знаходиться під контролем агресора – РФ)).

Санітарний нагляд за дотриманням вимог радіаційної безпеки в організаціях та підприємствах, що використовують джерела іонізуючого випромінювання, здійснюють також радіологічні підрозділи, які реалізують функцію санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні. Також у відповідних організаціях та на відповідних підприємствах утворюються служби радіаційної безпеки. Контроль за радіаційним станом довкілля, окремих його елементів, рівнем опромінення населення відповідно до своїх повноважень здійснюють територіальні підрозділи державної екологічної інспекції, радіологічні підрозділи, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні. Моніторинг довкілля (за вмістом радіонуклідів в атмосферному повітрі на земних і водних екосистемах, в ґрунтах і ландшафтах тощо) на територіях, які підпорядковані адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також в інших зонах радіоактивного забруднення внаслідок катастрофи на ЧАЕС покладено на державну службу з надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС України). Радіологічні спостереження здійснюють також Мінагрополітики України (за станом сільськогосподарських ґрунтів), Держлісагенство України (за станом ґрун-

тів земель лісового фонду), Держводагенство України (за станом водних об'єктів). В разі необхідності радіологічні обстеження навколо місць розташування ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, мають місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

По-третє, принцип системності передбачає правову регламентацію всіх елементів організаційної системи контролю та її функціонування в цілому. Реалізація цього принципу вимагає сьогодні найбільшої уваги. Численні нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення регламентації контрольної діяльності в сфері ядерної та радіаційної безпеки не мають системного впливу на відповідні відносини. Це проявляється, зокрема, в тому, що на рівні спеціального закону України практично не визначаються процедури здійснення відповідного контролю, що врегульовано наразі лише на підзаконному рівні. Зокрема, на сьогодні діє Порядок здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 824 зі змінами і доповненнями 2018 року де передбачено: принципи, система органів, підстави та порядок проведення планових та позапланових перевірок тощо.

Викладене вище, на нашу думку, вимагає підготовки проекту та прийняття Закону України «Про основні принципи контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки в Україні», який має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки, визначити форми цього контролю та його основні принципи і види здійснення тощо. На нашу думку структура зазначеного вище проекту Закону України може виглядати так: Преамбула; Розділ 1. Загальні положення; Розділ 2. Державні органи, які здійснюють організацію та контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 3. Повноваження державних органів щодо (в галузі) організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 4. Права і обов'язки юридичних і фізичних осіб щодо діяльності яких здійснюється контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 5. Юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері контрольної діяльності щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 6. Міжнародне співробітництво України щодо забезпечення контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 7. Заключні положення.

Принцип розмежування контрольних і господарських функцій при організації державного управління та регулювання у цій сфері – це ще один організаційний принцип у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Цей принцип має законодавче закріплення (ст. 5 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») і враховує досвід, який свідчить про те, що концентрація в одних руках контрольних і господарських функцій призводить до підпорядкування контролю господарським інтересам.

З вказаним принципом певною мірою кореспондується принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління щодо використання ядерної енергії і нагляду (контролю), який здійснюється в межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Він робить більш визначеними функції контролю, які здійснюються різними органами виконавчої влади, посилює об'єктивність контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки при реалізації управлінських рішень з питань використання ядерної енергії.

Вітчизняне ядерне законодавство робить спеціальний акцент на розмежуванні повноважень органів державного управління у сфері використання ядерної енергії та радіа-

ційної безпеки та органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Зокрема, ДСНС України, Міністерство енергетики України, Мінпромполітики України та інші – відповідальні за планування заходів щодо розвитку ядерної енергетики, розробку та реалізацію програм якості робіт у цій сфері для здійснення державної науково-технічної та інвестиційної політики в цій сфері, формування системи підготовки кадрів у сфері використання ядерної енергії, організації безпечного поводження з радіоактивними відходами тощо. Інші органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (Державна інспекція ядерного регулювання України, Міндовкілля України, МОЗ України) не несуть відповідальності за організацію ядерної енергетики, не мають відомчих інтересів у реалізації певних інвестиційних проектів у цій сфері, тобто сконцентровані виключно на забезпеченні дотримання вимог ядерної та радіаційної безпеки у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень з питань використання ядерної енергії. Передбаченими національним законодавством засобами вони утримують управлінську, господарську діяльність у вказаній сфері у руслі приписів ядерного законодавства з питань безпеки ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, радіаційної безпеки. Зокрема, йдеться про розробку органами державного регулювання норм, правил і стандартів з ядерної і радіаційної безпеки та здійснення державного нагляду за їх дотриманням, застосуванням санкцій до порушників цих норм, правил, стандартів тощо.

Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ч. 2 ст. 23) з метою унеможливлення тиску на органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки при здійсненні ними своїх повноважень, у тому числі контрольних (наглядових), закріпив принцип їх незалежності від державних органів, установ і посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, а також від місцевих органів влади і самоврядування, об'єднань громадян. Принцип незалежності органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки спрямований на те, щоб захистити їх від сторонніх впливів, у яких можуть переважати відомчі інтереси над суспільними, а також від некваліфікованих рекомендацій, попереджених висновків осіб, які не мають фахової підготовки, не можуть дати науково обґрунтовану оцінку тим чи іншим заходам, рішенням, подіям, що, відповідно, приймаються, мають місце, виявляються у сфері використання ядерної енергії. Принцип незалежності зазначених органів гарантує надання посадовим особам права безперешкодно в будь-який час відвідувати підприємства і організації незалежно від форм власності для перевірки дотримання законодавства про використання ядерної енергії, отримувати від ліцензіата чи власника необхідні пояснення, матеріали, інформацію з відповідних питань; самостійно притягати осіб винних у порушенні правових вимог ядерної та радіаційної безпеки до юридичної відповідальності тощо. Однак, закріплений принцип незалежності у цій сфері не означає того, що органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки звільнені від оцінок їх діяльності та від відповідальності за її наслідки. Зокрема, вказані органи несуть відповідальність за повноту, достатність та обґрунтованість своїх вимог щодо безпеки у сфері регулювання, яка віднесена до їх компетенції (ст. 24 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Одним із найважливіших у системі принципів здійснення контрольної діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки є принцип законності. Він проявляється, зокрема, в тому, що: а) органи, посадові особи, на які покладено відповідний контроль у процесі своєї діяльності мають керуватися приписами законодавства, які визначають їх повноваження, порядок застосування ними заходів реагування на виявлені правопорушення; б) перевірка, оцінка підконтрольних об'єктів має відбуватися від-

повідно до критеріїв і вимог, які містяться у законодавчих актах, нормах.

Наскрізною ниткою кризь правові приписи, що стосуються діяльності у сфері використання ядерної енергії проходять положення про застосування принципу законності, зокрема, положення про контроль, як і інші положення ядерного законодавства, повинні будуватися на приписах Конституції України та відповідати їм. У цьому зв'язку важливе значення мають положення ч. 2 ст. 19 Основного закону України згідно яких органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Щоб цей конституційний принцип закріплювався у сфері ядерної та радіаційної безпеки, необхідно, на нашу думку, посилити роль закону у регулюванні відносин, які виникають у зв'язку зі здійсненням контролю за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки. З цією метою у національному законодавстві необхідно подолати безсистемність у законодавчому регулюванні вказаних відносин (тому що на рівні законів на сьогодні визначаються окремі, фрагментарні положення тих чи інших питань контролю, які не мають системного впливу на розвиток правового регулювання у даній сфері), понизити роль підзаконних актів, на які припадає головне навантаження у регламентації контрольної діяльності, здійснити систематизацію на рівні закону норм з питань контролю у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Відправним у контрольній діяльності принципом є принцип об'єктивності, який зумовлює необхідність врахування всієї інформації, стосується оцінки об'єкту контролю, а також всіх факторів, які впливають на ефективність заходів, щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Принцип об'єктивності забезпечується: 1) установленням чітких критеріїв оцінки підконтрольних об'єктів (нормативів, стандартів, правил з ядерної та радіаційної безпеки тощо); 2) формуванням системи збору об'єктивної інформації у сфері використання ядерної енергії, здійснення заходів з ядерної та радіаційної безпеки, радіаційний стан довкілля та окремих його елементів, рівень опромінення населення (радіаційний моніторинг довкілля; державний облік ядерних матеріалів та джерел іонізуючого випромінювання; обов'язкове надання експлуатуючою організацією – оператором інформації про випадки порушень у роботі ядерних установок або сховищ для захоронення радіоактивних відходів, які мають здійснюватись періодично відповідно до норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки; подання заявником (юридичною або фізичною особою) документів до органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на право здійснення певного виду діяльності; надання ліцензіатом органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки інформації про наявність та переміщення ядерних матеріалів, їх імпорт та експорт, про стан фізичного захисту ядерних установок, уранових об'єктів, джерел іонізуючого випромінювання; зберігання їх постачальником, який виконує посередницькі функції, бере участь у укладанні будь-якого контракту на постачання ядерних матеріалів, усіх документів, пов'язаних з операціями виконаними ним або від його імені, не менше року, з часу закінчення контракту тощо); 3) відкритістю та доступністю інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки, яку було отримано за результатами здійснення контролю у цій сфері, якщо ця інформація не містить даних, що складають державну чи комерційну таємницю; 4) незалежністю органів державного регулювання з ядерної та радіаційної безпеки при здійсненні державного нагляду від інших державних органів, а також від організацій, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії; 5) забезпечення відповідності обсягів і форм контролю стану потенційної ядерної та радіаційної небезпеки

досягнутому рівню безпеки установок об'єктів використання ядерної енергії; 6) відповідальністю органів контролю за наслідки своєї діяльності (зокрема, передбачена юридична відповідальність: за приховування інформації про стан радіоактивного забруднення довкілля, а також надання умисно неправдивої інформації про стан радіаційної обстановки; за надання дозволів та приписів посадовими особами органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки з порушенням встановленого порядку; 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 тощо).

Прикладом реалізації принципу об'єктивності є рішення Славутицького міського суду Київської області від 12 травня 2023 року по справі № 3777/290/23 за адміністративним позовом в.о. генерального директора Державного спеціалізованого підприємства Чорнобильська АЕС до Державної інспекції ядерного регулювання України, третя особа (на стороні відповідача) заступник Головного державного інспектора з ядерної та радіаційної безпеки Державної інспекції ядерного регулювання України, Чепурного Юрія Володимировича – про визнання протиправними дій суб'єкта владних повноважень та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення.

За результатами розгляду справи адміністративний позов був задоволений. Дії суб'єкта владних повноважень визнані протиправними, постановою про накладення адміністративного стягнення скасована [11].

Принцип постійності контролю, закріплений національним законодавством, передбачає що контроль не є надзвичайним заходом, а повинен здійснюватися на постійній основі всіма органами, посадовими особами, яким надані спеціальні контрольні повноваження. Постійність контролю змушує відповідних суб'єктів не послабляти увагу до дотримання правових приписів з питань безпеки у сфері використання ядерної енергії, а отже, сприяє забезпеченню належного режиму ядерної та радіаційної безпеки.

Для органів, для яких контроль є однією із основних функцій, періодичність контролю, форми його здійснення, уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення заходів державного нагляду (контролю), фіксуються у відповідних нормативно-правових документах. Наприклад, у Порядку здійснення державного нагляду за додержанням вимог ядерної та радіаційної безпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 824 зі змінами і доповненнями передбачена можливість проведення планових та позапланових перевірок, підстави, періодичність та строки їх проведення. Так, плановими інспекційними перевітками є перевірки, проведення яких передбачено річними планами-графіками Держатомрегулювання або її територіальних органів. Такі плани-графіки складаються державними інспекторами з урахуванням ступеня ризику діяльності у сфері використання ядерної енергії, показників безпеки об'єктів державного нагляду за попередній період їх роботи, затверджуються Головним державним інспектором з ядерної та радіаційної безпеки України або його заступником – керівником територіального органу та оприлюднюються на офіційному веб-сайті Держатомрегулювання. Планові інспекційні перевірки суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії проводяться: з високим ступенем ризику – не менше як один раз на рік; із середнім ступенем ризику – не менше як один раз на три роки; з незначним ступенем ризику – не менше як один раз на п'ять – сім років. Частота планових інспекційних перевірок може зменшуватись у разі, коли під час останніх двох планових перевірок на об'єкті державного нагляду не було виявлено порушень вимог ядерної та радіаційної безпеки (п. 9 Порядку).

Що ж стосується позапланових інспекційних перевірок, то ними є перевірки, проведення яких не передбачено річними планами-графіками Держатомрегулювання або її територіальних органів. Водночас в Порядку зазначено виключний перелік підстав для проведення таких перевірок. Це, наприклад: 1) повідомлення фізичних або юридичних осіб про провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії, щодо якої законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» встановлено вимоги стосовно обов'язкового отримання ліцензії та/або іншого документа дозвільного характеру і реєстрації, без одержання таких документів або порушення суб'єктом діяльності у сфері використання ядерної енергії вимог ядерної та радіаційної безпеки; 2) невиконання/неналежне виконання умов ліцензій, інших документів дозвільного характеру; 3) невиконання приписів і розпоряджень, що складені за результатами інспекційних перевірок, інспекційних обстежень та аналізу інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки об'єктів державного нагляду; 4) виникнення ядерних, радіаційних аварій, інцидентів або подій на аналогічних об'єктах державного нагляду в Україні та/або в інших країнах; 5) надходження повідомлення про радіаційну аварію або виявлення радіоактивних матеріалів у незаконному обігу; 6) звернення правоохоронних органів про проведення перевірок у передбачених законодавством випадках тощо (п. 10 Правил).

Форми актів, що складаються за результатами проведення заходів державного нагляду (контролю) розроблені наразі відповідно до Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342 та затверджені Наказом Держатомрегулювання України від 05 грудня 2019 року № 526: 1) уніфікована форма акта, складеного за результатами проведення заходу державного нагляду щодо дотримання суб'єктом діяльності вимог законодавства у сфері використання ядерної енергії; 2) форма повідомлення про проведення планового заходу державного нагляду; 3) форма повідомлення про проведення позапланового заходу державного нагляду; 4) форма направлення на проведення заходу державного нагляду; 5) форма припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері використання ядерної енергії (за результатами інспекційної перевірки або інспекційного обстеження); 6) форма припису про усунення порушень вимог законодавства у сфері використання ядерної енергії (за результатами аналізу інформації про стан ядерної та радіаційної безпеки об'єктів державного нагляду); 7) форма акта, складеного щодо неможливості проведення заходу державного нагляду.

Особливість здійснення державного нагляду на ядерних установках проявляється в тому, що такий нагляд здійснюється у постійному режимі державними інспекціями з ядерної безпеки на атомних електростанціях, інших ядерних установках, які створюються Держатомрегулювання. Такі державні інспекції крім основних заходів державного нагляду здійснюють 1) щоденний моніторинг: дотримання вимог регламентів експлуатації ядерних установок; основних параметрів роботи систем, важливих для безпеки ядерних установок; стану захисних бар'єрів та радіаційної обстановки на промисловому майданчику ядерної установки, в її санітарно-захисній зоні та зоні спостереження; дії персоналу, що забезпечує ядерну та радіаційну безпеку; роботи системи обмеження доступу, інших елементів системи фізичного захисту ядерних установок; 2) забезпечують здійснення контролю за: здійсненням заходів програм підвищення півня ядерної та радіаційної безпеки атомних електростанцій, інших ядерних установок; станом виконання програм поводження з радіоактивними відходами та здійснення заходів з мінімізації радіо-

активних відходів; дотримання порядку розслідування та обліку порушень у роботі атомних електростанцій, інших ядерних установок, здійсненням заходів з усунення причин та наслідків таких порушень; дотриманням процедур реєстрації (обліку) обладнання, систем (елементів), важливих для безпеки ядерних установок; своєчасною зміною або продовженням строку її експлуатації; виконанням процедур з підготовки енергоблоків атомних електростанцій до планового і позапланового ремонту; впровадження заходів і процедур аварійної готовності та аварійного реагування; веденням обліку та здійсненням контролю ядерних матеріалів; провадженням діяльності ліцензованим персоналом, що здійснює безпосереднє управління реакторними установками, та посадовими особами експлуатуючої організації, до службових обов'язків яких належить виконання організаційно-розпорядчих функцій, пов'язаних із забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки; станом готовності ядерної установки до пуску після її зупинення, пов'язаного з пошкодженням або порушеннями у роботі (відмовами) систем (елементів), важливих для безпеки ядерних установок, а також після проведення планового або позапланового ремонту.

Ще одним важливим принципом у сфері ядерної та радіаційної безпеки є принцип дієвості контролю, тобто у його здатності ефективно вирішувати завдання, які пов'язані із забезпеченням додержання вимог ядерного законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки, зокрема: своєчасно виявляти порушення законодавчих приписів, невиконання заходів з ядерної та радіаційної безпеки та реагувати на них з метою усунення відповідних порушень, покарання осіб винних у їх скоєнні. На нашу думку, вказаний принцип інтегрує в собі практично всі інші принципи тому, що дієвість контролю, його напрямку залежить від наявності збалансованої системи органів, які мають контрольні повноваження у зазначеній сфері, належного правового врегулювання порядку здійснення контролю, законодавчого регулювання об'єктивності результатів контрольної діяльності, незалежності органів контролю від впливу суб'єктів, які мають певні інтереси в даній сфері, відкритості контрольної діяльності для громадськості.

Рівень дієвості контролю визначається результатами його впливу на усунення недоліків, які виявляються у діяльності різних суб'єктів відносин, що виникають у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки. Зауважимо, що, на жаль, є факти, які свідчать про те, що механізми доведення результатів контролю до логічного завершення не спрацьовують належним чином (усунення виявлених порушень, а не тільки їх констатація). Наприклад, 2 серпня 2003 року Печерський суд м. Києва прийняв рішення у якому визнав бездіяльність Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення безпечного для життя та здоров'я людини довкілля та ядерної і радіаційної безпеки неправомірною та поклад на останнього чіткі обов'язки (зокрема, забезпечити розробку конкретних термінів виконання заходів, передбачених комплексною програмою модернізації і підвищення безпеки енергоблоків атомних електростанцій). Однак, Кабінет

Міністрів України проігнорував зазначене рішення районного суду, а потім відповідні рішення апеляційного суду та Верховного Суду України.

**Висновки.** На думку авторів даної статті, для висвітлення специфіки організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки найбільш прийнятним є поділ його принципів на організаційні та функціональні. Зазначені принципи формуються в процесі пізнання закономірностей організації та здійснення зазначеного контролю, знаходять закріплення у нормативно-правових актах, тобто отримують відповідне юридичне оформлення.

Організаційні принципи визначають вихідні засади побудови системи органів контролю у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки та включають: а) принцип системності; б) принцип розмежування контрольних та господарських функцій при організації державного управління та регулювання у зазначеній сфері; в) принцип розмежування функцій контролю у сфері державного управління використанням ядерної енергії та нагляду (контролю), що здійснюється у межах державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; г) принцип незалежності органів державного регулювання та забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, у тому числі, з питань нагляду (контролю) від державних органів, установ і службових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, а також місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, об'єднаних громадян.

Численні нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення регламентації контрольної діяльності в сфері ядерної та радіаційної безпеки не мають системного впливу на відповідні відносини. Це проявляється, зокрема, в тому, що на рівні спеціального закону України практично не визначаються процедури здійснення відповідного контролю, що врегульовано наразі лише на підзаконному рівні. Зазначені обставини обумовлюють необхідність підготовки проекту та прийняття Закону України «Про основні принципи контролю за ядерною та радіаційною безпекою в Україні», який має забезпечити оформлення існуючого масиву правових норм із відповідних питань у самостійний правовий інститут контролю за ядерною та радіаційною безпекою.

На нашу думку структура зазначеного вище проекту Закону України може виглядати так: Преамбула; Розділ 1. Загальні положення; Розділ 2. Державні органи, які здійснюють організацію та контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 3. Повноваження державних органів щодо (в галузі) організації та здійснення контролю у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 4. Права і обов'язки юридичних і фізичних осіб щодо діяльності яких здійснюється контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 5. Юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері контрольної діяльності щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 6. Міжнародне співробітництво України щодо забезпечення контролю в сфері ядерної та радіаційної безпеки; Розділ 7. Заклучні положення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Балюк Г.І., Ковальчук Т.Г. Правове регулювання відносин щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні в мирних умовах та умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2024. Випуск 83: частина 2. С. 75–83. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.11>.
2. Балюк Г.І., Позняк Е.В. Адаптація законодавства України щодо радіаційного захисту та інформування населення у разі радіаційної аварії до законодавства Європейського Союзу. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* 2024. № 4. С. 237–247. URL: [https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/07/APP\\_04\\_2024.pdf](https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/07/APP_04_2024.pdf) (дата звернення: 21.08.2024).
3. Валігун Н.П., Воробей І.І., Григораш М.О., Корнієвська О.С., Бойчук В.С., Печериця О.В. Нормативно-правове регулювання ядерної та радіаційної безпеки є одним із основних принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту. *Ядерна та радіаційна безпека. Спецвипуск* 2022. Нормотворча діяльність. ДНТЦ ЯРБ. С. 71–87.
4. Коробкін В.В. Адміністративно-правове регулювання енергопостачання в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 198 с.
5. Кронда О.В. Правове регулювання поведінки з радіоактивними відходами в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. 18 с.

6. Пахолок Ю. Зарубіжний досвід правового регулювання зниження рівня радіоактивного забруднення територій до прийнятного рівня для здоров'я людини та довкілля. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2022. № 5. С. 72–77.

7. Матвійчук А. Правове регулювання захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання (імплементация в законодавство України стандартів ЄС). *Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Випуск 80: частина 1. С. 360–369.

8. Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 212 с.

9. Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. 20 с.

10. Нормативно-правові акти наведено у відповідності до офіційного сайту Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/> (дата звернення: 21.08.2024).

11. Рішення Славутицького міського суду Київської області від 12 травня 2023 року по справі № 3777/290/23 «Про визнання протиправними дій суб'єкта владних повноважень та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення» [https://verdictum.ligazakon.net/result?p=1&c=30&links\\_npa=Z950039%20225](https://verdictum.ligazakon.net/result?p=1&c=30&links_npa=Z950039%20225)