

## РОЗДІЛ 6

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

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-9/39>

### ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

### LEGAL FORMS 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*

Шарасвська Т.А., к.ю.н., доцент,  
доцентка кафедри екологічного права

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

Статтю присвячено питанням проблематики у сфері екологічного контролю, яка останнім часом набула надзвичайної актуальності. Це викликано рядом обставин: 1) перерозподілом контролю наглядових функцій в ході адміністративної реформи; 2) суттєвими перетвореннями в сфері правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, в першу чергу, розширення сфери і повноважень муніципального контролю; 3) визначення кола об'єктів державного екологічного контролю; 4) позбавлення суб'єктів контролю ряду повноважень в сфері контролю за впливом на навколишнє середовище і природокористування. Фактично перераховані вище результати еколого-політичних рішень вже відображені в законах України й інших нормативних правових актах.

Авторами визначено, що контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки є лише одним із напрямків діяльності контролюючих суб'єктів, який означає перевірку дотримання господарюючими та іншими суб'єктами вимог ядерного та екологічного законодавства, яка пов'язана з використанням властивостей ядерної енергії. Це один із найбільш масштабно застосованих засобів управління в сфері використання ядерної та радіаційної безпеки. В ньому зайнято багато органів і осіб, які відрізняються за своїм статусом, відомчою належністю, використанням форм, методів наданих повноважень.

В статті досліджено контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки, інших сферах суспільного життя, який здійснюється у певних правових формах. Йдеться про зовнішній прояв контрольної діяльності (тобто, про конкретні однорідні дії контролюючих органів), яка зафіксована у законодавстві. Юридичне оформлення цієї діяльності вводить суб'єктів, які здійснюють контроль, в русло певних правових вимог, що дозволяє уникнути свавілля з боку контролюючих органів, оцінювати їх діяльність з точки зору відповідності правовим вимогам. Аналіз вітчизняного законодавства свідчить про велике різноманіття правових форм контролю. Це об'єктивно зумовлено чисельністю: 1) суб'єктів контролю, які відрізняються своїм статусом, завданнями, а отже і організаційними засадами та засобами реалізації своїх функцій, у тому числі контрольної; 2) об'єктів контролю, які мають свої особливості і, таким чином, вимагають застосування до них у певних випадках спеціальних форм контролю.

**Ключові слова:** ядерне законодавство, ядерна безпека, радіаційна безпека, контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, інформація з питань ядерної та радіаційної безпеки, ядерна енергія, радіаційний стан.

The article is dedicated to the issues of problems in the field of environmental control, which have recently become extremely relevant. This is due to a number of circumstances: 1) the redistribution of control over supervisory functions during the administrative reform; 2) significant transformations in the field of legal regulation of the activities of local self-government bodies, primarily the expansion of the scope and powers of municipal control; 3) the definition of the range of objects of state environmental control; 4) the deprivation of control entities of a number of powers in the field of monitoring the impact on the environment and natural resource management. In fact, the results of the aforementioned environmental and political decisions are already reflected in the laws of Ukraine and other regulatory legal acts.

The authors identified that control in the field of ensuring nuclear and radiation safety is only one of the areas of activity of controlling entities, which means checking the compliance of business and other entities with nuclear and environmental legislation requirements, related to the use of nuclear energy properties. It is one of the most widely applied management tools in the field of nuclear and radiation safety. Many bodies and individuals, differing in their status, departmental affiliation, and use of forms and methods of exercising their powers, are involved in this.

The article examines control in the field of nuclear and radiation safety and other areas of public life, which is carried out in specific legal forms. It concerns the external manifestation of control activities (i.e., specific homogeneous actions of controlling bodies) as prescribed by law. The legal formalization of this activity directs the subjects performing control into the framework of specific legal requirements, which helps avoid arbitrariness by controlling bodies and allows evaluating their activities in terms of compliance with legal requirements. The analysis of national legislation indicates a great variety of legal forms of control. This is objectively due to the diversity of: 1) control entities, which differ in their status, tasks, and hence organizational principles and methods of performing their functions, including control functions; 2) control objects, which have their own specific features and therefore, in certain cases, require the application of special forms of control.

**Key words:** nuclear legislation, nuclear safety, radiation safety, control in the field of ensuring nuclear and radiation safety, information on nuclear and radiation safety, nuclear energy, radiation conditions.

Проблематика правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки була предметом дослідження окремих вітчизняних вчених-юристів, зокрема, Балюк Г. І., Ковальчук Т. Г., Пахолок Ю. П., Позняк Е. В., Сушик О. В. [1–7] та інших. Однак, у науковій юридичній літературі до цього часу від-

сутня загальноновизнана класифікація форм контролю, передусім, у сфері використання та забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Для дослідження контролю у певних сферах суспільного життя використовуються відповідні угруповання форм реалізації контрольної діяльності.

У даній сфері контролю (при всій різноманітності контролюючих суб'єктів, форм організації та здійснення контролю), на нашу думку, необхідно орієнтуватися на характер, зміст, настання наслідків застосування тих чи інших дій з контролю і, таким чином, виділити наступні форми реалізації контролю: 1) одержання інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки; 2) перевірка дотримання законодавства використання ядерної енергії; 3) ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії; 4) моніторинг радіаційного стану; 5) оцінка відповідності техніко-економічних обґрунтувань і проектів будівництва, реконструкції, прийняття з експлуатації; матеріалів, які містять обґрунтування, аналіз та оцінку рівня безпеки визначених чинним законодавством етапів життєвого циклу ядерних установок, об'єктів, документації, що стосуються змін вимог, лімітів та критеріїв безпеки у сфері використання ядерної енергії, вимогам законодавства щодо ядерної та радіаційної безпеки.

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

Порядок надання контролюючим органам інформації зафіксовано у вітчизняному законодавстві. Умовно, на нашу думку, можна виділити два блоки норм, які регламентують отримання інформації: 1) передбачають надання інформації у будь-який час на вимогу суб'єктів, які здійснюють контроль; 2) установлюють обов'язковість здійснення певних заходів інформаційного характеру за певною процедурою та формою.

Право у будь-який час вимагати інформацію безпосередньо впливає на характер контрольної діяльності і фіксується в той чи інший спосіб на нормативно-правовому рівні. Так, згідно зі ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. державні інспектори мають право отримувати від ліцензіата чи власника необхідну інформацію з питань дотримання ядерного законодавства. Ця інформація підлягає оперативному аналізу і оцінці з метою встановлення відповідності стану установок об'єктів, систем, важливих для безпеки робіт, дій персоналу і діяльності ліцензіата вимогам безпеки; погіршення стану систем важливих для безпеки; впливу установок, об'єктів на персонал, населення і довкілля.

Отримання інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки може бути ініційовано громадянами, зокрема, вони мають право на запит та одержання інформації від відповідних підприємств, установ у межах їх компетенції повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкту, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, а також на отримання інформації від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, а також місця проживання населення чи їх роботи (ст. 10 ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Це право узгоджується з положеннями Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Данія, м. Орхус, 1998 р.). Дана

Конвенція була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 6 липня 1999 р., Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. (ст. ст. 25–25<sup>1</sup>), які передбачають механізми доступу громадян до екологічної інформації, у тому числі, пов'язану з використанням ядерної енергії. Базові положення щодо звернення з інформаційним запитом визначено Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. Згодом відповідно до даного Закону Міндовкілля України 18 грудня 2003 р. затвердило Положення про порядок надання екологічної інформації.

Внутрішні відомчі акти з питань інформаційного забезпечення громадськості були прийняті також Державною інспекцією ядерного регулювання України. Зокрема, затверджені його наказами від 19 лютого 2004 р. Положення «Про організацію інформаційної діяльності та роботи з громадськістю у Державномрегулюванні України» та від 23 червня 2004 року Методичні рекомендації з питань роботи з громадськістю та змін Державних інспекцій з ядерної безпеки на АЕС.

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

Відповідно до ст.ст. 5, 20 Конвенції про ядерну безпеку (Австрія, м. Відень, 1994 р.), яка була ратифікована Законом України від 17 грудня 1997 р., в Україні має регулярно готуватися Національна доповідь «Про виконання зобов'язань України відповідно до Конвенції про ядерну безпеку». У підготовці такої доповіді мають брати участь державні органи відповідальні за реалізацію державної політики у сфері використання ядерної енергії (Державна інспекція ядерного регулювання України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство енергетики України та інші). Головною метою такої доповіді є надання об'єктивної інформації про стан безпеки ядерних установок і заходів, що вживаються для підвищення її рівня, а також висвітлення змін і прогресу в законодавчій та регулюючій основі ядерного сектора України. Доповідь подається на Раду Договірних сторін з розгляду відповідних доповідей. Такі наради проводять з інтервалом, що не перевищують 3-х років.

Крім того, Державна інспекція ядерного регулювання України має готувати щорічну доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки України. В зазначеній доповіді повинна міститися інформація про заходи, які були запроваджені органами державної влади, підприємствами, організаціями, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії для підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки, зменшення ризиків опромінення персоналу, населення та довкілля. Ця доповідь має бути подана Президенту України, Верховній Раді України, іншим органам державної влади, а також органам місцевого самоврядування, громадським організаціям.

Водночас, на нашу думку, необхідно зауважити, що щодо розробки зазначених доповідей відсутні єдині правові засади. Так, підготовка Доповіді в одному випадку передбачається Законом, в другому – Положенням, в третьому – Конвенцією. Зокрема, стосовно Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища та Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки відповідні правові норми обмежуються декларуванням їх розробки і визначенням органів, до яких вони мають надаватися. При цьому, відсутні правові вимоги щодо змісту Доповіді, суб'єктів, які мають приймати участь у їх роз-

робці, відповідальності керівників відповідних центральних органів виконавчої влади з організації її підготовки, а також інші чинники її опрацювання. Отже, у підготовці відповідних Доповідей багато чого залежить від ініціативності відповідальних осіб, які залучаються до цієї справи. На нашу думку, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» необхідно було б більш детально виписати питання підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України. Крім того, враховуючи значення цієї доповіді, з метою посилення відповідальності за її розробку, бажано було б передбачити, що вона розробляється Міндовкілля України й подається Кабінету Міністрів України з наступним поданням на розгляд Верховної Ради України.

Аналогічні вимоги і механізми бажано було б встановити і в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні (тобто, така Доповідь має готуватися Державною інспекцією ядерного регулювання України, подаватися до Кабінету Міністрів України, який і має вносити її до Верховної Ради України). Вважаємо, що запропоновані нормативно-правові підходи підвищать статус зазначеної Національної доповіді. З метою адаптації ядерного законодавства України до положень Конвенції про ядерну безпеку, яке стосується підготовки Національної доповіді, доцільно в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачити положення присвячені даному питанню.

Спеціальними формами отримання інформації є депутатський запит та депутатське звернення. Згідно зі ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, які розташовані на території України, дати офіційну відповідь з питань, які віднесені до їх компетенції.

Під депутатським зверненням розуміється викладена у письмовій формі позиція народного депутата, яка звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію питань, віднесених до їх компетенції. Депутатське звернення має дуже важливе значення. Відповідь на звернення має бути надана в обов'язковому порядку (протягом 10 днів з моменту його одержання) безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено це звернення (ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Чинним законодавством України передбачена така важлива форма інформації як Звіт (повідомлення про свої дії). Звіти можуть стосуватись різних аспектів діяльності з використання ядерної енергії, поводження з радіоактивними матеріалами тощо. Вони можуть мати спеціальний характер чи бути складовою більш загальних звітів, що надаються у встановленому порядку органами виконавчої влади загальної компетенції.

До спеціальних звітів відносяться, зокрема, щорічні звіти про виконання плану наглядової діяльності Державної інспекції ядерного регулювання України; звіти щодо забезпечення безпеки при реалізації проектів плану здійснення проекту укриття; звіти про зміни інвентарної кількості ядерного матеріалу та звіти за результатами інвентаризації ядерних матеріалів; звіти за результатами випробувань при введенні АЕС в експлуатацію; звіти про аналіз безпеки провадження діяльності перевезення раді-

оактивних матеріалів; звіти про порушення в роботі АЕС; звіт про чисельність населення, яке проживає в зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи і т.п.

Ще однією обов'язковою формою інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки є облік (систематичне або комбіноване нагромадження, угруповання та узагальнення відповідної інформації). Облік проводиться в порядку здійснення статистичних спостережень та застосування спеціальних облікових систем.

Державна система обліку ядерних матеріалів визначена Положенням про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1996 р. № 1525. Зазначена система обліку включає в себе комплекс технічних та організаційних заходів і застосовується до всього ядерного матеріалу, який використовується в мирних цілях в межах території України під її юрисдикцією, або знаходиться в межах її контролю. Організація проведення державного обліку ядерних матеріалів покладена на Державну інспекцію ядерного регулювання України. Відповідальність за здійснення обліку ядерних матеріалів на ядерних установках, або в інших місцях їх знаходження несе експлуатуюча організація (ліцензіат).

Законом України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 р. передбачено ведення системи обліку доз опромінення населення. Вона спрямована на визначення критичних груп людей залежно від умов та місця проживання і розташування робочих місць та реєстрації індивідуальних доз опромінення осіб віднесених до критичної групи. Облік індивідуальних доз опромінення людей, які віднесені до критичної групи ведеться в районному (міському) дозовому реєстрі опромінення, організацію ведення якого здійснюють місцеві органи виконавчої влади.

Важливими формами обліку у сфері поводження з радіоактивними відходами є форми, які передбачені Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 р. (ст. ст. 1, 15, 16). Серед таких форм: 1) ведення державного кадастру сховищ радіоактивних відходів, тобто мова йде про ведення систематизованих відомостей про об'єкти для зберігання, захоронення радіоактивних відходів; 2) ведення державного реєстру радіоактивних відходів, тобто мова йде про послідовний поточний запис актів спеціальної форми про утворення, фізико-хімічний склад, обсяги, властивості, а також перевезення, зберігання та захоронення радіоактивних відходів.

Крім того, ведеться облік в роботі АЕС відповідно до Положення про порядок розслідування та обліку експлуатаційних подій у роботі атомних станцій, яке було затверджено наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 12 липня 2021 р. № 411.

Паспортизація як форма обліку у сфері, яка досліджується, здійснюється шляхом ведення Радіаційно-гігієнічного паспорту підприємства та Радіаційно-екологічного паспорту території (п. 7.2. Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки, які затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54). Ці паспорти були введені з метою узагальнення радіаційних характеристик окремого об'єкта або території, а також для оцінки стану протирадіаційного захисту персоналу і населення. У радіаційно-гігієнічному паспорті підприємства має міститися перелік і характеристика джерел, які знаходилися на підприємстві протягом звітного року. Радіаційно-екологічний паспорт території має містити дані про: найменування території, площу території, чисельність населення, найменування і число установок, на яких проводяться роботи з джерелами іонізуючого випромінювання; показники радіаційної безпеки (вміст радіонуклідів у мінерально-будівельній сировині та будівельних матеріалах, річні ефективні дози

опромінення населення від джерел іонізуючого випромінювання).

Перевірка (обстеження) з метою контролю дотримання законодавства про використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки має різні види, форми (обстеження, атестація, інспектування, інвентаризація тощо) і є активною формою контрольної діяльності без якої неможливе застосування заходів контролю, в тому числі і тих, які можуть бути пов'язані з реагуванням на виявлені правопорушення у цій сфері.

#### Висновки.

1. Контроль у сфері ядерної та радіаційної безпеки є одним із видів соціально-правового контролю. Як і в інших сферах суспільного життя, він здійснюється у певних правових формах. Йдеться про зовнішній прояв контрольної діяльності, тобто про конкретні однорідні дії контролюючих органів, які зафіксовані в законодавстві.

2. Юридичне оформлення цієї діяльності вводить суб'єктів, які здійснюють контроль, у русло певних правових вимог, що дозволяє уникнути свавілля з боку контролюючих органів, а також оцінювати їх діяльність з точки зору відповідності правовим вимогам. Аналіз вітчизняного законодавства свідчить про велике різноманіття правових форм зазначеного контролю.

3. Вказане об'єктивно зумовлено чисельністю: 1) суб'єктів контролю, які відрізняються своїм статусом, завданнями, а отже і організаційними засадами та засобами реалізації своїх функцій, у тому числі контрольної; 2) об'єктів контролю, які мають свої особливості і, таким

чином, вимагають застосування до них у певних випадках спеціальних форм контролю.

4. Вказані обставини породжують той факт, що в науковій юридичній літературі до цього часу відсутня загально-визнана класифікація форм контролю, передусім у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки. Для дослідження контролю у певних сферах суспільного життя використовуються відповідні угруповання форм реалізації контрольної діяльності.

5. Контроль у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, при всій різноманітності контролюючих суб'єктів, його форм організації та здійснення, обумовлює орієнтуватися на характер, зміст та настання наслідків застосування тих чи інших дій з контролю і, таким чином, виділити наступні форми реалізації контролю: 1) одержання інформації з питань ядерної та радіаційної безпеки; 2) перевірка дотримання законодавства щодо використання ядерної енергії; 3) ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії; 4) моніторинг радіаційного стану; 5) оцінка відповідності техніко-економічних обґрунтувань і проектів будівництва, реконструкції, прийняття в експлуатацію; матеріалів, які містять обґрунтування, аналіз та оцінку рівня безпеки визначених чинним вітчизняним законодавством, етапів життєвого циклу ядерних установок, об'єктів, документації, що стосуються змін, вимог, лімітів та критеріїв безпеки у сфері використання ядерної енергії відповідно вимогам законодавства, як національного, так і міжнародного щодо використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.01. К.: Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 2000. 363 с.
2. 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.
3. 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 законодавство».* 2024. № 4. С. 237–247.
4. Пахолок Ю.П. Правове регулювання оздоровлення радіоактивно забруднених територій (порівняльно-правовий аналіз): дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. К.: Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 2024. 206 с.
5. Пахолок Ю.П. Екологічне оздоровлення радіоактивно забруднених територій як складова екологічної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2023. Випуск 77: частина 2. С. 11–16.
6. Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2010. 20 с.
7. Сушик О.В. Юридична природа поняття «радіаційна безпека». *Юридична Україна.* 2009. № 4. С. 85–89.