

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.2.18>**Шевченко Л. В.,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** В даній науковій статті розглянуто особливості адміністративно-правового регулювання державного нагляду щодо безпеки об'єктів використання ядерної енергії, які містять потенційну небезпеку для життя і здоров'я населення, стану навколишнього середовища, національної безпеки, тощо. Досліджено мету здійснення перевірки дотримання на об'єктах державного нагляду вимог законодавства України, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, з фізичного захисту та умов ліцензій і дозволів та прийняття відповідних заходів впливу у разі порушення вказаних вимог для забезпечення захисту персоналу, населення та навколишнього природного середовища.

Акцентовано увагу на особливостях правового регулювання процедури здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, зокрема проведено аналіз порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки та врегулювання процедурних питань реалізації функцій Державної інспекції ядерного регулювання України.

Розглянуто питання щодо механізму видачі спеціальних дозволів на ведення діяльності в галузі використання атомної енергії; порядку організації та періодичності перевірок, їх предмет та підстави проведення; щодо дотриманням законодавства, умов, передбачених документами дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки суб'єктами державного нагляду та контролю.

Визначено пріоритети забезпечення виконання чинних регулюючих положень та умов ліцензій, зокрема у разі вчинення ліцензіатом грубого порушення умов дії ліцензії, які були виявлені в процесі перевірки ліцензіата при здійсненні державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки державним інспектором з ядерної та радіаційної безпеки.

Зазначено, що існування механізму видачі спеціальних дозволів на ведення діяльності в галузі використання атомної енергії зумовлює функціонування певних повноважень, наявних в уповноваженого органу державного нагляду у сфері забезпечення ядерної безпеки, які дозволяють точно, і оперативно визначити чи виконуються умови ліцензії ліцензіатами.

**Ключові слова:** ядерна безпека, державний нагляд, документи дозвільного характеру, ліцензія, ліцензіат.

### **Shevchenko L. V. Problems of legal regulation of state supervision in the field of nuclear safety**

**Abstract.** In this scientific article, the peculiarities of the administrative and legal regulation of the security of the sovereign over the camp of the safety of objects of nuclear energy are examined, in order to avenge the potential for harm to the life and health of the population, I will become a safer environment.

Emphasis is placed on the peculiarities of the legal regulation of the procedure for establishing state supervision of the nuclear security camp, and an analysis is made of the procedure for establishing state supervision of pre-trial nuclear and radiation safety to regulate the procedural power of the implementation of the functions of the Ukrainian State Regulation.

A review was made of the mechanism for granting special permits for the conduct of activities in the atomic energy room; the order of organization and frequency of revisions, their subject and presentation; until the end of legislation, minds, transferring documents of a permissible nature, norms, rules and standards for nuclear and radiation safety by subjects of state supervision and control.

It is noted that the existence of a mechanism for issuing special permits for conducting activities in the field of atomic energy use conditions the functioning of certain powers available to the authorized state supervision body in the field of ensuring nuclear safety, which allow to accurately and quickly determine whether licensees are fulfilling the license conditions.

**Key words:** nuclear security, sovereign vision, documents of a permissible nature, license, licensee.

### Постановка проблеми.

Застосування ядерної енергії може принести людям як великі блага, так і незчисленні лиха. Не кажучи про військове її застосування, смертоносну дію, яку вже випробувало на собі людство, ядерна енергія може стати джерелом забруднення навколишнього середовища, погіршення стану запасів живих ресурсів.

Для забезпечення безпеки при застосуванні ядерної енергії важливою складовою є дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку. Забезпечення ядерної та радіаційної безпеки може йти різними напрямками. Одним з них є якісне забезпечення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, яка має бути спрямована на безумовне забезпечення безпечного використання ядерної енергії. На сьогодні система забезпечення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки є не досконалою, не у повній мірі відповідає вимогам міжнародних конвенцій і Законам України у цій сфері. Тому, важливим та своєчасним є приведення нормативно-правових актів в частині регулювання безпеки використання ядерної енергії у відповідність із вимогами міжнародного та національного законодавства.

### Виклад основного матеріалу.

Об'єкти використання ядерної енергії містять потенційну небезпеку для життя і здоров'я населення, стану навколишнього середовища, національної безпеки, майна фізичних та юридичних осіб і можуть спричинити загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного походження чи актів ядерного тероризму. Забезпечення державного нагляду за станом безпеки таких об'єктів та діяльності, що здійснюється юридичними і фізичними особами у сфері використання ядерної енергії, є засобом гарантування з боку держави належного рівня радіаційного захисту і радіаційної безпеки людей та навколишнього природного середовища і умовою виконання міжнародних зобов'язань України, як Сторони міжнародних Угод у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

Загалом система нагляду за забезпеченням ядерної безпеки, передбачена Конвенцією про ядерну безпеку [1], відповідно до ст.9 «Кожна Договірна Сторона забезпечує, щоб основна

відповідальність за безпеку ядерної установки була покладена на власника відповідної ліцензії, і вживає відповідних заходів по забезпеченню того, щоб кожний такий власник ліцензії виконував свої обов'язки», ст.14 Кожна Договірна Сторона вживає відповідних заходів для забезпечення того, щоб: і) до початку спорудження і введення в експлуатацію ядерної установки і протягом всього її життєвого циклу проводились всебічні та систематичні оцінки безпеки; ii) за допомогою аналізу, спостережень, випробувань та інспектування здійснювалась перевірка ядерної установки з метою забезпечення постійної відповідності її технічного стану і умов її експлуатації вимогам проекту, чинним національним вимогам з безпеки та експлуатаційним межах і умовам.

Також, Україна є Стороною Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та безпеку поводження з радіоактивними відходами [2], ч.2 ст.20 якої встановлює: «Кожна Сторона, що домовляється, у відповідності до своїх законодавчих засад, вживає відповідних заходів для забезпечення ефективної незалежності регулюючих функцій від інших функцій у тих випадках, коли установи займаються як поводженням з відпрацьованим паливом чи радіоактивними відходами, так і здійснюють функції регулювання».

Таким чином, відповідно до цих актів, сторони передбачають у своєму національному законодавстві не лише відповідальність експлуатуючої організації за забезпечення безпеки ядерної установки, а й забезпечувальні заходи для того, щоб ліцензіат виконував свої обов'язки після отримання відповідної ліцензії. Також, сторони повинні передбачити у національному законодавстві положення щодо забезпечення постійної відповідності технічного стану ядерної установки та умов її експлуатації вимогам проекту, чинним національним вимогам щодо безпеки та експлуатаційних меж та умов; розробити програми збору та аналізу інформації про досвід експлуатації ядерної установки та за результатами вживати відповідні заходи, зокрема анулювання ліцензії. Для прикладу слід сказати, що у звіті експертів МАГАТЕ INSAG-7 (1993) однією з основних причин Чорнобильської катастрофи вказано, що на момент аварії в СРСР не існувало чіткого та

незалежного режиму державного регулювання у сфері контролю та нагляду щодо дотриманням експлуатуючою організацією необхідних вимог забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, який би належним чином фінансувався, підтримувався на урядовому рівні, тощо [3].

Слід сказати, що в 1995 році із прийняттям Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [4] було виокремлено мету здійснення державного нагляду, якою є запобігання, виявлення та усунення порушень суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері використання ядерної енергії, також забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Вказаним законом також визначено порядок організації та періодичності перевірок, їх предмет та підстави проведення.

Державний нагляд за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки визначено Порядком здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки [5], як діяльність Держатомрегулювання та її територіальних органів щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки (крім медичних вимог безпеки), умов, визначених у *документах дозвільного характеру*, вимог до фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів, інших джерел іонізуючого випромінювання та застосування примусових заходів з метою запобігання, виявлення та усунення порушень у сфері використання ядерної енергії. Доречно сказати, що відповідно до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [6], *документами дозвільного характеру є ліцензії, дозволи, у тому числі окремі дозволи, сертифікати про затвердження у разі перевезення радіоактивних матеріалів, а ліцензією на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії є документ дозвільного характеру, виданий уповноваженим органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, що засвідчує право ліцензіата на провадження діяльності у сфері*

використання ядерної енергії за умови забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання.

Слід сказати, існування механізму видачі спеціальних дозволів на ведення діяльності в галузі використання атомної енергії зумовлює функціонування певних повноважень, наявних в уповноваженого органу державного нагляду у сфері забезпечення ядерної безпеки, які дозволяють точно, і оперативно визначити чи виконуються умови ліцензії ліцензіатами. Уповноваженим органом державного нагляду та контролю за виконанням ліцензійних умов щодо дотриманням законодавства, умов, передбачених документами дозвільного характеру є Держатомрегулювання безпосередньо та утворені в установленому порядку територіальні органи (державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки). Компетенція вказаних органів щодо здійснення державного нагляду у цій сфері визначена у ст.25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [6] та передбачає, зокрема Державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки мають право: безперешкодно в будь-який час відвідувати підприємства, установи та організації, незалежно від форм власності, для перевірки дотримання законодавства про використання ядерної енергії, отримувати від ліцензіата чи власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з даних питань; надсилати ліцензіатам, а також їх посадовим особам, керівникам органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про усунення порушень і недоліків у сфері безпеки використання ядерної енергії; застосовувати у встановленому порядку фінансові санкції до підприємств, установ, організацій та підприємців за порушення законодавчих актів, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії, щодо якої законодавством установлені вимоги щодо отримання відповідного документа дозвільного характеру і реєстрації, без одержання таких документів або реєстрації, а також за невиконання чи неналежне виконання умов наданих документів

дозвільного характеру; обмежувати, припиняти чи зупиняти експлуатацію підприємств, установ, організацій, ядерних установок, уранових об'єктів та призначених для поводження з радіоактивними відходами, установок із джерелами іонізуючого випромінювання в разі порушення ними вимог ядерної та радіаційної безпеки або неспроможності дотримання цих вимог; притягати у встановленому порядку до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавчих та інших нормативних актів про ядерну та радіаційну безпеку.

Порядок здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 824, який спрямований на врегулювання процедурних питань реалізації функцій Держатомрегулювання України та її територіальних органів відповідно до законів та Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затвердженого Указом Президента України № 403/2011 від 6 квітня 2011 року [7]. Також, цією постановою передбачено концептуальні засади державної політики щодо зменшення регуляторного тиску і запропоновано диференційований підхід до визначення періодичності та обсягу інспекційних перевірок в залежності від ступеню ризику діяльності у сфері використання ядерної енергії для людини та навколишнього природного середовища. Перевірка стану виконання умов ліцензії ліцензіатом та оцінки усіх факторів, які впливають на безпеку є невід'ємною частиною завдання інспекції. Основними цілями інспекцій та перевірок є охорона здоров'я людей, ядерна та радіаційна безпека, стан фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів та інших джерел іонізуючого випромінювання, захист навколишнього середовища, які досягаються за допомогою повного та неухильного дотримання вимог та умов ліцензій.

Забезпечення виконання чинних регулюючих положень та умов ліцензій зумовлює можливість зупинити дію ліцензії, змінити або повністю її анулювати. У випадках, якщо ліцензіатом вчинено грубі порушення умов дії ліцензії, які були виявлені в процесі перевірки ліцензіата при здійсненні державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної

безпеки, державні інспектори з ядерної та радіаційної безпеки, які його здійснюють *зупиняють* дію ліцензії.

Слід звернути увагу, що зупинення дії ліцензії може бути більш ефективним заходом впливу, ніж анулювання ліцензії, оскільки його дія спрямована на недопущення вчинення ліцензіатом подальших порушень, має профілактичний характер та позбавляє ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності лише протягом певного строку. Так, Держатомрегулювання зупинило дію ряду ліцензій на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії на території зони відчуження [8]. Зокрема, внаслідок збройної агресії російської федерації, окупації російськими військовими формуваннями території зони відчуження у період з 24 лютого по 31 березня 2022 року, на території зони відчуження склалася ситуація, що унеможливила нормальну роботу підприємств, які здійснюють діяльність на цій території. На поточний час відсутні умови безпечного провадження діяльності на території зони відчуження, відсутні безпечні шляхи доступу персоналу об'єктів (зруйновані мости, дороги, не усунені загрози замінування території зони відчуження), порушені логістичні шляхи для доставки на об'єкти зони відчуження необхідних для безпечної експлуатації об'єктів обладнання, запасних частин, матеріалів, а також продукції для життєзабезпечення. Таким чином, ДСП ЧАЕС, ДСП «ЦППРВ» та підприємства користувачі джерел іонізуючого випромінювання не можуть забезпечити наявність необхідної кількості кваліфікованого персоналу для забезпечення рівня безпеки об'єктів, повноцінно забезпечувати здійснення радіаційно дозиметричного контролю у визначених обсягах, провадити облік та контроль радіоактивних відходів та джерел іонізуючого випромінювання.

У зв'язку з неспроможністю ліцензіатів дотримуватися умов провадження діяльності, встановлених нормами і правилами з ядерної та радіаційної безпеки, Держатомрегулювання прийняте рішення щодо зупинення дії ряду ліцензій у сфері використання ядерної енергії, а саме: щодо зняття з експлуатації блоків 1, 2 та 3 Чорнобильської АЕС; у сфері поводження з радіоактивними відходами; використання

джерел іонізуючого випромінювання. При цьому, втрата спроможності відбулася не з вини ліцензіатів, а через обставини непереборної сили, пов'язані із окупацією та захопленням території зони відчуження військовими формуваннями.

Водночас, незважаючи на існуючі нормативні акти, процедура здійснення нагляду у сфері використання ядерної енергії потребує вдосконалення. Зокрема, у зв'язку із різноманітними періодичними обмеженнями, зокрема небезпекою щодо поширення коронавірусної хвороби COVID-19, протягом останніх років в Україні було значно скорочено кількість виїзних заходів державного нагляду. Тому, альтернативою проведення виїзних заходів, відповідно до сучасної міжнародної та вітчизняної практики проведення зустрічей онлайн є, наприклад, проведення інспекційних перевірок та інспекційних обстежень у дистанційному режимі з використанням засобів відео зв'язку. Так, зважаючи на те, що центральні та територіальні підрозділи Держатомрегулювання оснащені комп'ютерною технікою, придатною для організації сеансів відео зв'язку, тому, за наявності згоди суб'єкта діяльності, інспекційні перевірки та інспекційні обстеження можуть бути проведені у дистанційному режимі з використанням можливостей інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій в режимі реального часу, зокрема відеоконференцзв'язку. Але у разі неможливості забезпечення сталого інтернет-зв'язку при дистанційній перевірці, інспекційні перевірки проводяться у звичайному режимі.

Запровадження можливості для проведення інспекційних перевірок та інспекційних обстежень у дистанційному режимі з вико-

ристанням засобів відео зв'язку, в першу чергу дозволить економію коштів, так як додаткові витрати із бюджету суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії не потрібні. Зокрема, економія коштів на друк та пересилання матеріалів поштою, так як обов'язком суб'єкта діяльності у сфері використання ядерної енергії, згідно чинного законодавства є подання документів у паперовому варіанті. Також, суб'єкт діяльності у сфері використання ядерної енергії, згідно чинного законодавства повинен забезпечувати державних інспекторів засобами індивідуального захисту, транспортом та супроводом для безпечного оперативного пересування на об'єкті державного нагляду. У разі дистанційного проведення перевірки може бути досягнута економія ресурсу за цими статтями.

Отже, з метою удосконалення процедури наглядової діяльності у сфері використання ядерної енергії доцільно внесення змін до «Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки» та Доповнити Порядок пунктом 13-1 у такій редакції: Інспекційні перевірки та інспекційні обстеження у дистанційному режимі можуть бути проведені повністю або частково, в частині питань, що не потребують присутності державних інспекторів чи залучених Держатомрегулюванням осіб на об'єкті державного нагляду.

Запровадження механізму дистанційної взаємодії у якості можливої альтернативи проведенню виїзних заходів державного нагляду дозволить підвищити рівень та ефективність державного нагляду та скоротить витрати державного бюджету та бюджетів суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конвенція про ядерну безпеку: ратифіковано із заявою і застереженням Законом N 736 від 17.12.97// База даних «Законодавство України»/ ВР України.URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та безпеку поводження з радіоактивними відходами: ратифікована Законом N 1688-III (1688-14) від 20.04.2000// [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_335](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_335)
3. Доклад Международной консультативной группы по ядерной безопасности: Чернобыльская авария:дополнение к INSAG-1 INSAG-7// Международное агенство по атомной энергии. Вена, 1993// [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub913r\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub913r_web.pdf)
4. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 // База даних «Законодавство України»/ ВР України.URL:<https://zakon.rada.gov.ua>.

5. Порядок здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки: постанов Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824/ <https://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 // База даних «Законодавство України»/ ВР України.URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>.

7. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 363// База даних «Законодавство України»/ ВР України.URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

8. Інформаційні матеріали Державної інспекції ядерного регулювання України від 05 травня 2022 року /<https://snriu.gov.ua/news/derzhatomregulyuvannya>.