

Галіахметов І. А.,

канд. юрид. наук, доцент
кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ РОЗВИТКУ ПОСТТРАЖДАЛИХ РАЙОНІВ ВІД АВАРІЇ НА ЧОРНОБИЛЬСЬКІЙ АЕС

У статті 16 Конституції України зазначено, що подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Крок за кроком влада продовжує вирішувати й інші актуальні проблеми соціального захисту населення, яке постраждало в результаті аварії на ЧАЕС. Хоча деякі з них можливо вирішити лише на вищому державному рівні, але без залучення до співпраці територіальних громад та їх представницьких органів не можна вирішити питання регіональної стратегії сталого розвитку, що є подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи. Розвиток територій радіоактивного забруднення, що визначені Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [1], повинен будуватися із урахуванням необхідності збільшення рівня благополуччя населення, що тут проживає, на основі комплексної еколого-радіологічної та соціально-економічної реабілітації забруднених регіонів.

Але управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони, та управління зоною гарантованого добровільного відселення здійснюється відповідними обласними радами (ст. 9 зазначеного Закону України). Обласні ради, крім того, згідно зі ст. 14, частиною першою ст. 20 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» здійснюють контроль за додержанням правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення. Повноваження обласних рад, інших органів місцевого самоврядування встановлені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами. Зокрема, рішення з питань адміністративно-

територіального устрою приймаються виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад у межах і порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та іншими законами (п. 41 ч. 1 ст. 26). Наприклад, оформлення права власності на об'єкти нерухомого майна фізичним та юридичним особам провадиться з видачею свідоцтва про право власності, зокрема, органами місцевого самоврядування (підпункт «а» пункту 6.1 Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 7 лютого 2002 року № 7/5 зі змінами) [3].

Тому Конституційний Суд України дійшов висновку, що, здійснюючи управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони, відповідні обласні ради реалізують свої повноваження та окремі повноваження органів місцевого самоврядування, діяльність яких припинена. Таким чином, положення ст. 9 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо «...управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони... здійснюється відповідними обласними радами» треба розуміти як здійснення ними визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами як власних повноважень, так і окремих повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких припинена, з урахуванням встановлених законодавством вимог щодо режиму використання, охорони території зони, умов проживання та роботи в ній населення тощо [4].

Територіальна громада або її члени мають також право ініціювати розгляд у місцевій раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Участь у роботі громадських рад, що створюються при місцевій раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста та практики надання їм соціальних послуг у системі місцевого самоврядування, залучення їх до виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (наприклад, за рішенням місцевої ради при ній можуть бути створені ради пенсіонерів, інвалідів, іноземців, біженців, воїнів-інтернаціоналістів, учасників ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців, які не забезпечені житлом, тощо).

Без залучення у спільну діяльність з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи органів місцевого самоврядування та самих територіальних громад не можна досягнути наступних цілей, а саме:

— по-перше, подолати бідність, безробіття, росту доходів, раціоналізації соціального захисту населення, що постраждало від аварії на ЧАЕС, на основі поновлення господарювання в необхідному обсязі на забруднених територіях, активізування інвестиційної діяльності, створення умов для розвитку малого і середнього підприємництва, фермерства. На сьогодні в усіх районах та містах, які віднесені до постраждалих від Чорнобильської катастрофи, функціонують підприємства з іноземним капіталом. Разом з тим, узагальнений аналіз показників рейтингової оцінки соціально-економічного розвитку районів і міст, які розташовані у Чорнобильській зоні, показує, що більшість з них займають одні з останніх місць. У зв'язку з цим доцільно було б відновити спеціальний режим інвестування на територіях пріоритетного розвитку, який позитивно зарекомендував себе упродовж усього періоду функціонування;

— по-друге, покращення побутових і соціально-культурних умов проживання людей у забруднених населених пунктах (особливо в сільській місцевості), збереження історико-культурної спадщини. Зазначену ціль не можливо здолати без безпосередньої участі всіх членів територіальних громад та без відповідної діяльності органів місцевого самоврядування;

— по-третє, радіаційний моніторинг земельних, водних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів, збереження природних екосистем. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо оприлюднення інформації стосовно зон радіоактивного забруднення» 2008 року [5], встановлює, що відповідний Перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, та дані щорічних дозиметричних паспортизацій із зазначенням очікуваних доз опромінення населення оприлюднюються Кабінетом Міністрів України один раз на три роки, починаючи з 2009 року, та здійснювати розсилку зазначеної інформації обласним і районним місцевим адміністраціям, а також виконавчим комітетам місцевих рад. Зазначена процедура забезпечує широкий доступ населення і юридичних осіб до інформації з радіаційної ситуації, провадження господарської діяльності і правилам поведінки на виробництві та в побуті в умовах постійного впливу малих доз радіації;

— по-четверте, поступове поновлення господарського потенціалу потерпілих регіонів і в першу чергу — сільського і лісового господарства із забезпеченням радіаційно безпечних умов праці і виробництва «чистої» конкурентоздатної продукції;

— по-п'яте, провадження фундаментальних і прикладних наукових досліджень, результати яких дозволять забезпечити зниження впливу радіації на людину і екосистеми;

— по-шосте, вдосконалення нормативно-правової бази із захисту потерпілого населення та розвитку забруднених регіонів.

Пріоритетність задач у різні періоди може змінюватися, однак радіаційний моніторинг природних комплексів, контроль продукції, що виробляється, та попередження міграції радіонуклідів повинні і в подальшому залишатися головними напрямками. Територіальні громади, що межують або знаходяться на забруднених радіацією територіях, не можуть відмежуватися від спільної діяльності, що проваджується державними органами в сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Місцева територіальна громада може прийняти рішення про те, що вона хоче вийти із зони забруднення. Далі це питання направляється до обласної ради. Остання приймає рішення і відправляє клопотання до парламенту. І тільки Верховна Рада України може прийняти остаточне рішення: чи вивести цей населений пункт із зони забруднення. Міністерство надзвичайних ситуацій України жодним чином не може вплинути на цей процес громадської ініціативи. Статус потерпілих, ліквідаторів або інвалідів у результаті Чорнобильської катастрофи у випадку зміни режиму зони населеного пункту зберігається.

Основними завданнями на сьогодні органів місцевого самоврядування в сфері подолання наслідків аварії на ЧАЕС можна виділити в наступному:

— визначення механізму та проведення розрахунку місцевих видатків за безплатне оперативне лікування, передбачене Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;

— участь органів місцевого самоврядування у розробці та виконання положень нової Державної програми реабілітації забруднених населених пунктів;

— врегулювання питань надання місцевих пільгових кредитів тим, хто проживає на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, і потребує поліпшення житлових умов, а також переселенням;

— удосконалення механізму фінансування за рахунок державних субвенцій або місцевих бюджетів харчування дітей у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, а також виплати компенсацій на дітей, які не відвідують ці заклади.

Механізм реалізації державного і регіонального регулювання місцевих відносин пов'язаних із подоланням наслідків на Чорнобильській АЕС, безпосередньо із розробки і виконання положень нової Державної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [6] на середньостроковий (до десяти років) період, програм соціально-економічної реабілітації і розвитку потерпілих адміністративних районів, програм і проектів спільних дій з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в межах потерпілих місцевих територіальних громад, прикордонного співробітництва України, Білорусі, Росії і міжнародних організацій.

Доцільно вжити додаткових заходів щодо подальшого подолання впливу негативних наслідків аварії на ЧАЕС на життєдіяльність постраждалих районів, а саме:

— внести зміни й доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері наповнення реальним змістом повноважень місцевого самоврядування при вирішенні місцевих проблем. Надання можливості районним та обласній радам формувати власні виконавчі органи, зможе усунути протиріччя, що виникають у процесі розподілу повноважень. Вважаємо, що це є найбільш обґрунтованим заходом саме в постраждалих районах України, оскільки результати активної діяльності органів місцевого самоврядування (не тільки обласного рівня!) щодо нейтралізації соціально-економічних наслідків аварії на ЧАЕС будуть мати більшу результативність. Одночасно це дозволить подолати заплутаність Закону (враховуючі, зокрема, що на сьогоднішній день у зазначений Закон понад сорок разів вносились зміни), безліч пільг і виплат є поживним підґрунтям для численних зловживань, зокрема, при отримання посвідчень постраждалих, реєстрації фіктивних підприємств у зонах радіоактивного забруднення тощо;

— впровадити заходи щодо розширення і подальшого впровадження інвестиційної політики в постраждалих унаслідок аварії на ЧАЕС районах. Дані заходи дозволять подолати додаткові труднощі в системі управління господарською діяльністю регіону, у вирішенні проблем життєдіяльності населення та розширити місцеві матеріальні та фінансові можливості щодо подолання наслідків аварії;

— розширити вивчення можливостей господарської діяльності в постраждалих районах та забезпечити місцеві органи влади науковою інформацією та рекомендаціями. Зокрема, якщо на підставі отриманих наукових результатів розробити всебічну довготривалу державну програму розвитку господарювання на зазначених територіях з визначенням необхідної кількості спеціалістів і з гарантіями державного і недержавного фінансування. Така публічна державна програма поєднана із залученням місцевих громад та їх представницьких органів дасть можливість різним категоріям працівників (персонал ЧАЕС, персонал зони відчуження, жителям м. Славутича, прилеглих територій, спеціалістам, які багато років віддали роботі з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи) свідомо планувати своє життя і бачити професійне майбутнє своїх нащадків.

Література

1. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 року № 791а-ХІІ зі змінами та доп. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 198.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 зі змінами та доп. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 25.
3. Наказ Мін'юсту України «Про внесення змін та доповнень до Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно» від 28.01.2003 року №6/5 зі змінами та доп. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 8. — Ст. 326.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської обласної ради щодо офіційного тлумачення положення статті 9 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 06.10.2009 року №24-рп/200 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82. — Ст. 2791.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо оприлюднення інформації стосовно зон радіоактивного забруднення» від 10.04.2008 року №259-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 24. — Ст. 232.
6. Закон України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» від 14.03.2006 року №3522-IV // Офіційний вісник України. — 2006. — №15. — Ст. 1064.