

Література

1. Государственно-правовой механизм осуществления внешней политики в СССР и зарубежных странах / Под ред. И. П. Ильинского, В. В. Кравченко, Л. М. Энтина. — М.: МГИМО 1981; *Топорнин Н. Б.* Государственно-правовой механизм внешних сношений стран содружества. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1991. Политико-государственный механизм современной Канады. Сравнительное историческое исследование. — М.: Наука, 1991.
2. *Шарце М.Г.* Механизм правового регулирования. — М.: Изд-во Ун-та дружбы народов, 1988. — С. 10.
3. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 38.
4. *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С.Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 246.

Охотнікова О.М.

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного права
КНЕУ імені Вадима Гетьмана

РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Масштаб Чорнобильської катастрофи, найтяжчої за всю історію людства технічної катастрофи, добре відомий як вченим, так і політикам всього світу.

Внаслідок Чорнобильської катастрофи постраждало майже 5 мільйонів людей, забруднено радіоактивними нуклідами близько 5 тисяч населених пунктів Республіки Білорусь, України та Російської Федерації. З них на Україні — 2293 селища та міст з населенням приблизно 2,6 млн людей. Чорнобильська аварія спричинила безпрецедентне опромінення населення зазначених вище держав. За унікальністю структури поширення: просторовою, часовою, професійно-віковою, а також за поєднанням зовнішнього та внутрішнього опромінення, вона немає аналогів впродовж всієї історії техногенних катастроф.

Незважаючи на покращення, радіаційної обстановки в постраждалих місцевостях, посилення контролю за радіаційним станом, ще залишаються об'єкт «Укриття», 800 місць тимчасового поховання радіоактивних відходів, «гарячі» ділянки 10 км, зони ЧАЕС. Без вирішення проблеми їх знешкодження радіаційний

захист населення не можна вважати гарантованим. Питанню подолання наслідків Чорнобильської катастрофи присвячені праці багатьох вчених таких як, І. Криничної [1], Ю. В. Кочеткова [2;3], Ю. І. Саєнко [4] та інших. Попри важливість діяльності органів державного управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, його правових аспектів на сьогодні рівень дослідження проблеми в даній сфері є недостатнім.

Важливішим чинником щодо віднесення тієї чи іншої функції держави до числа основних є її конституційне закріплення. На відміну від конституцій інших республік колишнього СРСР, функція держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи відображена у Конституції України: «...подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави» (стаття 16) [5].

Чорнобильська катастрофа є аварією, що стала найбільшою в історії атомної енергетики, нанесла шкоду екології та здоров'ю населення (фізичному й психічному) теперішніх незалежних України, Білорусі, Росії та низки інших країн. При цьому видається необхідним розрізняти: 1) безпосередні наслідки аварії на ЧАЕС; 2) проблеми, які пов'язані з аварією на ЧАЕС або подоланням її безпосередніх наслідків і спричинені цими безпосередніми наслідками; 3) проблеми, що пов'язані з аварією на ЧАЕС або подоланням її безпосередніх наслідків, але їхні причини не пов'язані з аварією чи певними її наслідками; 4) проблеми, які ніяк не пов'язані з аварією, але їм помилково приписується зв'язок із нею[6; 7].

Питання про довіру суспільства до держави щодо управління включає можливість вимагати від держави та органів державного управління реалізації головного призначення управлінської діяльності в сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. При цьому необхідно вирішити як конкретну проблему в окремій ситуації для кожної особи, так і — всі конкретні проблеми в окремих видах наслідків (екологічному, медичному, соціально-економічному, правовому та інших), а також реалізувати всі задачі, які постали внаслідок аварії на ЧАЕС.

До основних поточних «чорнобильських» державних програм відносяться програми: обов'язкових заходів, які здійснюються в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення (Закон України від 14 березня 2006 року «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки»); національних і міжнародних проектів побудови інфраструктури поводження з радіоактивними відходами (Закон

України «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами»); зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» у екологічно безпечну систему (Закон України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему»).

Треба відзначити, що у супереч вимогам Закону України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» й досі не розроблена Державна програма реабілітації забруднених населених пунктів.

Для розробки програм, пов'язаних як з використанням радіоактивності, так і подоланням наслідків радіаційних аварій, а також для проведення комплексного аналізу виконання таких програм бракує методики оцінки і, відповідно, моніторингу ефективності заходів, що спрямовані на обмеження або зменшення доз опромінення населення та персоналу.

Крім того необхідно провести системний аналіз стану виконання «чорнобильських» державних програм з метою: аналізу виконання або невиконання поставлених задач, ефективності використання і рівня достатності виділених коштів, перегляду і конкретизації визначених питань, обов'язкового встановлення типу і обсягів залучених ресурсів (фінансових, матеріальних, організаційно-кадрових, міжнародних, інших), термінів, критеріїв досягнення (чисельні показники, запровадження конкретних заходів, інше), чіткого розподілу виділених ресурсів, організації моніторингу виконання зазначених проблем та порядку прийняття результатів.

Слід визнати, що чорнобильське законодавство, попри свою високу гуманістичну спрямованість, має такі вади:

- містить внутрішні суперечності;
- в ньому відсутні дієві внутрішні механізми адаптації до змін радіаційної ситуації на забруднених територіях;
- розміри передбаченим ним пільг і компенсацій не є достатньо обґрунтованими з точки зору протирадіаційного захисту;
- загальна вартість реалізації всіх його положень несутимірна із економічною спроможністю Української держави;
- його положення щодо компенсації перевищення основної дозової межі опромінення не відповідають ядерному законодавству України, чим порушується принцип соціальної справедливості, і тому не стало достатньо ефективним засобом подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Крім України, Республіки Білорусь та Російської Федерації вплив Чорнобильської катастрофи відчули на собі Швеція, Нор-

вегія, Польща, Австрія, Швейцарія, Німеччина, Фінляндія, Великобританія та інші держави.

Чорнобильська катастрофа засвідчила, що важкі ядерні аварії призводять до глобальних наслідків та впливають на життєві інтереси багатьох країн, де важливим напрямом діяльності органів державного управління є міжнародне співробітництво. Ресурси, необхідні для подолання наслідків техногенних катастроф такого масштабу, виходять далеко за межі економічних і технологічних можливостей окремої країни та потребують об'єднаних зусиль світової спільноти, де ключову роль у підвищенні безпеки АЕС відіграла так звана Лісабонська ініціатива, проголошена у травні 1992р. та рішення наради на вищому рівні у Мюнхені у червні 1992р., на якій голови держав і урядів країн великої сімки запропонували країнам, що мають реактори радянської конструкції, багатосторонню програму дій з підвищення рівня безпеки їх атомних станцій.

Позитивна позиція керівників країн великої сімки суттєво активізувала і двостороннє співробітництво України з окремими країнами.

Двостороння кооперація охоплювала практично всі аспекти атомної проблематики: ядерна безпека, радіоекологія, радіоактивні відходи, медичні та соціальні наслідки та ін. Основними країнами, які беруть найактивнішу участь у такому співробітництві є Великобританія, Німеччина, Франція, США, Канада, Японія, Швеція та ін.. Міжнародно-правову основу двостороннього співробітництва України і США з питань Чорнобилю становлять два документи:

- Угода про гуманітарне і техніко-економічне співробітництво, 1992р.;
- Угода про співробітництво у галузі ядерної безпеки, 1995р.

З 1998р. до теперішнього часу триває спільний проект ВООЗ, Європейського Союзу, Національного Інституту раку США, Фонду «Сасакава» (Японія) «Чорнобильського банку тканин Співдружності Незалежних Держав — міжнародних наукових ресурсів».

За роки існування на поточний момент під егідою Міжнародного чорнобильського центру за фінансової підтримки урядів США, Великої Британії, Франції, Німеччини та Японії виконано близько 100 дослідницьких проектів у сфері аналізу безпеки ядерних установок, зняття з експлуатації блоків ЧАЕС, фізичного захисту джерел іонізуючого випромінювання, досліджень стану об'єкта «укриття» тощо.

У 1998р. Україною та США укладено міжурядову Угоду, згідно з якою у складі чорнобильського центру утворено Міжнародну радіоекологічну лабораторію, діяльність якої сприяє прове-

денню міжнародних досліджень впливу радіації на рослинний і тваринний світ Чорнобильської зони.

З жовтня 2000 року по теперішній час за Міжурядовою угодою між Україною та США про співробітництво у галузі ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (2000р.) виконується програма « Науковий протокол з вивчення лейкемії та інших гематологічних захворювань серед учасників ліквідації в Україні наслідків аварії на Чорнобильській АЕС».

Для сприяння розвитку цього напрямку міжнародної співпраці Кабінет Міністрів України своїм рішенням від 15 лютого 2002 року створив єдину систему залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Функції координатора діяльності, пов'язані із залученням міжнародної технічної допомоги, забезпеченням формування допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України, покладено на Міністерство економіки України.

Але при цьому переважна більшість міжнародних проектів не виконана або ще виконується із значним перевищенням початкових проектних термінів і кошторису, де одною з причин такого положення справ є мотивація управлінської діяльності персоналу щодо закінчення конкретного проекту, який залишає людей без вже звичної роботи.

Впродовж останнього десятиріччя чітко спостерігається нераціональне використання державної та міжнародної технічної допомоги, що виражається або у неефективності її використання або в надмірному дублюванні функцій (навіть на одному майданчику) і це при наявності суттєвих прогалин в загальнодержавній системі радіаційного захисту. Причина цього полягає у недостатньому координуванні проектів, що фінансуються з різних джерел.

Міжнародне співробітництво у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи необхідно здійснювати, базуючись на принципах поваги, належного виконання взятих на себе зобов'язань, а також об'єктивності, повноти й достовірності інформації. Як показує практика минулих десятиліть, недотримання вказаних принципів може призводити до зниження ефективності спільної роботи, порушення графіків реалізації проектів, конфліктних ситуацій. Відомим конфліктом є спір щодо реальних наслідків Чорнобильської катастрофи. Серед його проявів: а) звинувачення в навмисному применшенні наслідків досліджуваної катастрофи, що лунали на адресу ООН, ВОЗ і МАГАТЕ; б) звинувачення в «побудові індустрії на нещасному випадку», що лунали на адресу урядів України, Білорусі та Росії.

Потребує утворення державою і спеціалізованого страхового фінансового фонду, що об'єднує інтереси всіх постраждалих від Чорнобильської аварії, де основні обов'язкові внески у цей фонд утворювались би за рахунок перенаправлення державою тих самих персоніфікованих компенсаційних виплат вже у якості страхових внесків у цей фонд, а також буде насправді підставою спонукати такий суб'єкт як національна ядерна енергетика до фінансової участі у зазначеному фонді, спокутує матеріальну і моральну провини за Чорнобильську аварію та її наслідки, і буде дієвим виконанням вимог статті 16 Конституції України.

Тут, на наш погляд, потрібна розробка і затвердження всебічної довготривалої державної програми робіт із визначенням необхідної кількості спеціалістів із гарантіями як державного, так і недержавного фінансування, що дасть можливість різним категоріям працівників ЧАЕС забезпечити гідне життя і майбутнє нащадкам.

Тут слід наголосити на необхідності пошуку нових шляхів подолання наслідків Чорнобильської катастрофи і захисту постраждалого населення — переходу до нової фази подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — фази відношення та розвитку. Також підкреслити, що головною умовою переходу до фази відновлення та розвитку є повне погашення заборгованості з пільг та компенсацій, виконання зобов'язань держави щодо забезпечення житлом, переселення з радіоактивно забруднених територій, виконання будівельних програм тощо.

Ця теза знаходить підтвердження і у схваленні Кабінетом Міністрів України Концепції проекту Закону України «Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [8;9], а також аналіз причин Чорнобильської аварії та процесів, пов'язаних з ліквідацією її наслідків, наглядно свідчить, що нова стратегія повинна зв'язати в єдине ціле екологічні, соціальні, медичні і радіаційні аспекти проблеми. Без цього не можуть бути розроблені оптимальні шляхи запобігання і ліквідації наслідків цієї глобальної катастрофи, не може бути розірване порочне коло само відтворюючих себе причин виникнення старих і нових проблем, не може бути підвищена ефективність використання коштів, які забезпечили б мінімізацію ризику і створення належної якості життя постраждалих.

У законодавчих актах держави слід визначити рамки правового регулювання функціональної діяльності держави у сфері мінімізації тривалих наслідків Чорнобильської катастрофи. Система конститу-

ційно-правових принципів з даної проблеми стала б важливим стимулом для подальшого вдосконалення державного управління комплексом проблем, пов'язаних з аварією на ЧАЕС і її наслідки.

В основу законодавчого врегулювання відносин у сфері соціального захисту громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи, мають бути закладені такі принципи: презумпція відповідальності держави за шкоду, спричинену Чорнобильською катастрофою; державна гарантія соціального захисту; універсальність і персоніфікованість соціального захисту; диференціація компенсацій і пільг залежно від характеру негативного впливу і його наслідків; максимальне використання наявних в державі ресурсів для повноти соціального захисту.

Сучасний етап розвитку чорнобильського законодавства повинен бути пов'язаний, на наш погляд, із розв'язанням низки складних проблем, серед яких слід зазначити розробку єдиних підходів до визначення критеріїв відшкодування шкоди і диференціації розмірів цього відшкодування, конкретизацію категорій осіб, які піддалися радіаційному впливу, визначення оптимальних форм відшкодування шкоди і захисту громадян.

3 лютого 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про віднесення деяких населених пунктів Волинської та Рівненської областей до зони гарантованого добровільного відселення» [10]. Цим Законом шість населених пунктів були віднесені із зони безумовного (обов'язкового) відселення до зони гарантованого добровільного відселення. Прийняття цього закону було позитивним кроком до підвищення ефективності соціально-економічних та екологічних заходів на радіоактивно забруднених територіях, поступового розвитку виробничої і соціальної сфери у цих населених пунктах, стабілізації економічної ситуації в регіоні, розвитку підприємницької діяльності, підтримки функціонуючих підприємств тощо.

Разом з цим прийняття цього Закону створило правову колізію, коли відповідно до законів до зон радіоактивного забруднення можуть бути віднесені названі шість населених пунктів. У зв'язку з цим виникає необхідність як скоріше затвердити Законом за поданням Кабінету Міністрів України перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення. Наступним кроком повинно стати поступове виведення населених пунктів за межі зон радіоактивного забруднення відповідно до законодавства.

Державно-правовий механізм подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є суттєвою складовою державно-правового механізму України. На наш погляд, він має представляти собою

сукупність державних органів, які послідовно здійснюють закони з локалізації і мінімізації тривалих наслідків катастрофи, а також комплексу організаційних, нормативно-правових та інших засобів, за допомогою яких держава реалізовує функцію подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Слід наголосити, що на даний час структура державно-правового механізму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в Україні не збалансована. З одного боку, є достатньо розвинута і нереалізована система нормативно-правового забезпечення, з іншого — відсутня системна діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади в цій сфері. Будемо сподіватися, що діяльність створених Державного агентства України з управління зоною відчуження та Державної інспекції техногенної безпеки України згідно Указу Президента України від 9 грудня 2010 року буде сприяти вирішенню вище зазначених проблем.

Крім того, на наш погляд, необхідно утворити при Кабінеті Міністрів України Координаційну раду з комплексного розв'язання проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та постійно діючий секретаріат ради з метою здійснення єдиної державної політики з комплексного розв'язання проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, проблем Чорнобильської АЕС, забезпечення належної координації виконання міжнародних проектів з цих проблем, розроблення і реалізації заходів щодо вирішення соціальних питань постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, працівників Чорнобильської АЕС та населення міста Славутич. А Міжвідомчу комісію з питань комплексного розв'язання чорнобильських проблем та Міжвідомчу комісію з комплексного розв'язання проблем Чорнобильської АЕС (консультативно-дорадчі органи при Кабінеті Міністрів України, створені відповідно до постанов Кабінету) потрібно об'єднати в вище зазначеному органі, в рамках якого: а) вирішувалися би питання стосовно широкого кола наслідків Чорнобильської катастрофи; б) працювали би разом органи державної влади, органи місцевого самоврядування, представники громадських організацій, науковці.

Необхідно також створити на базі МНС єдину систему професійного набору, підготовки, перепідготовки і атестації персоналу в сфері радіаційного захисту, реабілітації територій і поведження з радіоактивними відходами, що також сприятиме підвищенню їх енергетичної культури (якісна законодавча підтримка, високий професіоналізм кадрів, уважне ставлення до досвіду інших країн у сфері ядерної енергетики).

Сьогодні, на наш погляд, основні засади державної політики у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту постраждалого населення повинні містити заходи щодо необхідності переходу до нової фази — відновлення та розвитку, де питання перегляду меж зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи є одним із важливіших і найскладніших чорнобильських питань.

Основним соціальним пріоритетом державної політики щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи має стати екологічне оздоровлення радіоактивних територій, відродження життя на цих територіях, сприяння соціальній адаптації постраждалим, проведення медико-санітарного обслуговування постраждалого населення.

Визнаючи неподоланність наслідків Чорнобильської катастрофи через 25 років після неї, ми мусимо зауважити щодо ефективності чорнобильського законодавства як засобу подолання наслідків катастрофи, де значну частину заходів, започаткованих на виконання вимог чорнобильських законів, не було доведено до кінця, вони не виправдали сподівань на очікувані результати, і тому є дві причини.

Перша причина, що найчастіше називається в якості головної — це брак коштів для реалізації заходів, друга — недостатня обґрунтованість заходів.

Ще слід зазначити, що плани фінансування чорнобильських програм по 1999р. включно недовиконувались, фактичне фінансування становило 55-87% плану, і тільки з 2000р. фактичне їх фінансування стало близьким до планового[6;7].

Природно, що за таких умов Україна в особі владних структур та неурядових організацій зверталась по допомогу до міжнародної спільноти. Україні була надана істотна допомога, але останніми роками її обсяги скорочуються, і тут ми знову повертаємося до питання обґрунтованості запитів щодо допомоги й обґрунтованості власне положень чорнобильського законодавства.

Чорнобильська катастрофа є трагічним і болісним уроком, який показав, що подолання такої трагедії вимагає великих коштів і ресурсів, значного часу та готовності органів державного управління ефективно діяти при вирішенні життєво важливих питань.

Література

1. Кринична І. Управління процесами подолання наслідків Чорнобильської катастрофи / І. Кринична // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. — 2008. — № 2. — С. 132–138.

2. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: до питання визначеності у використанні термінології у законодавстві та правовій доктрині / Ю. В. Кочетков // Митна справа. — 2006. — № 6. — С. 52—54.
3. Кочетков Ю. Сутність державного контролю у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій / Ю. Кочетков // Митна справа. — 2007. — № 3. — С. 66—71.
4. Саєнко Ю. І. Соціальні уроки Чорнобилю / Ю. І. Саєнко // Демографія та соціальна економіка. — 2006. — № 2. — С. 10—17.
5. Конституція України від 28 червня 1996р. // Відомості ВРУ. — 1996. — № 30. — ст. 141
6. [Електронний ресурс] / Інтернетсайт «Міністерство України з надзвичайних ситуацій». — Режим доступу : www.mns.gov.ua.
7. [Електронний ресурс] / Інтернетсайт «Чернобыль, Припять, зона отчуждения ЧАЭС, Объект Укрытие и природа загрязнённых территорий». — Режим доступу : www.chornobyl.in.ua.
8. Відомості Верховної Ради України УРСР. 1991. — № 16. — ст. 200.
9. Відомості Верховної Ради України УРСР. 1991. — № 16. — ст. 198.
10. Відомості Верховної Ради України. 2004. — № 12. — ст. 161.

Федоренко Г. О.,

доцент кафедри теорії та історії держави і права
канд. юрид. наук,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОСОБЛИВОСТЕЙ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ СЛУЖБОВИХ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ СЛУЖБОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ТЕРИТОРІЇ РАДІАЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ, ЯКІ ЗАЗНАЛИ РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

У преамбулі Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року № 791а у редакції від 06.10.2009 р. (надалі — Закон № 791а) [1] наголошено на тому, що Чорнобильська катастрофа створила на значній території України *надзвичайно небезпечну* для здоров'я людей і навколишнього природного середовища радіаційну обстановку. *Україну оголошено зоною екологічної катастрофи.*