
ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЧОРНОБИЛЬСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Клименко О. В.,

доцент кафедри теорії та історії держави і права
і конституційного права
Академії муніципального управління,
канд. юрид. наук

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

У роботах вітчизняних і закордонних дослідників термін «державно-правовий механізм» уживається частіше в контексті зовнішньополітичної діяльності [1] або соціальної політики держави. В узагальненому ж вигляді він вимагає більш детального розгляду. Його можна представити як два великих субінститути: державний механізм й механізм правового регулювання.

«Механізм правового регулювання» (МПР) — це єдність взаємодіючих правових засобів, за допомогою яких забезпечується ефективний вплив на суспільні відносини. Більшість авторів вважають, що МПР поєднує три основних правових елементи: юридичні норми; суб'єктивні права й обов'язки; акти застосування права [2, с. 10]. Але багато вчених доповнюють їх і іншими елементами. Так, С.С. Олексіїв додає ще владні акти органів державного управління (індивідуальні веління, спрямовані на каузальне регламентування суспільних відносин), акти юрисдикційних органів (акти органів держави, спрямовані на владну примусову реалізацію юридичних обов'язків) [3, с. 38], а В.Б. Ісаков — юридичні факти [4, с. 246]. Незважаючи на відособленість структурних елементів МПР, вони послідовно й закономірно зв'язані між собою, створюючи злагоджену систему юридичних засобів впливу на суспільні відносини, за допомогою яких законодавець прагне досягти певних результатів.

Державний механізм і механізм правового регулювання, зливаючись, утворюють державно-правовий механізм, усі ланки якого юридично зв'язані між собою. Перебуваючи в певних право-

вих відносинах, вони взаємодоповнюють один одного, тісно взаємодіють між собою, мають точне призначення й конкретну мету. Це сукупність органів законодавчої, виконавчої й судової влади, органів державного контролю й нагляду, а також єдина з ними система взаємодіючих правових засобів для реалізації державою своїх функцій. Така конструкція державно-правового механізму є найбільш загальною й не виключає класифікації за іншими підставами.

Метою дослідження є дія державно-правового механізму в подоланні наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС.

Державно-правовий механізм подолання наслідків чорнобильської катастрофи — істотна складова частина державно-правового механізму України, що забезпечує послідовне здійснення мір по локалізації й мінімізації довгострокових наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; це й комплекс організаційних, нормативно-правових й інших засобів по реалізації її наслідків. Теоретичне й методологічне навантаження даного поняття — це насамперед визнання організаційної оформленості й упорядкованості функціонування системи управління процесом подолання наслідків аварії.

Основні параметри досліджуваного механізму — організаційна структура й система правових засобів, спрямована на нормативно-правове регулювання суспільних відносин у даній галузі. Природно, виділення цих параметрів у якості основних зовсім не означає, що неприпустимі інші аспекти: політичні, психологічні, комунікативні — розпад СРСР; вплив економічного спаду в колишніх союзних республіках; соціально-психологічні особливості подолання наслідків катастрофи; вплив наукових теорій, засобів масової інформації й ін.

Характерна риса державно-правового механізму подолання наслідків чорнобильської катастрофи — його специфічна спрямованість насамперед у здійсненні внутрішніх функцій держави. Структуру цього механізму можна представити в такий спосіб:

- 1) Президент України.
- 2) Парламент — Верховна Рада України (Верховна Рада, Президія Верховної Ради, постійні й тимчасові комісії Верховної Ради).
- 3) Уряд — Кабінет Міністрів, міністерства, державні комітети й інші республіканські органи державного управління, у діяльності яких дані проблеми є пріоритетними; місцеві органи управління й самоврядування.
- 4) Загальні суди й господарські суди — при вирішенні господарських суперечок, що виникають у рамках подолання наслідків чорнобильської катастрофи.

5) Прокуратура і її органи на місцях.

6) Система правових засобів, що регулює суспільні відносини, пов'язані з мінімізацією й подоланням наслідків катастрофи.

Центральна ланка механізму — це, безумовно, Президент України. Як глава держави він (ст. 102—112 Конституції України 1997 р.) — має великі владні повноваження в зовнішній і внутрішній політиці: забезпечує політичну й економічну стабільність, наступність і взаємодію органів державної влади, маючи у своєму розпорядженні величезні можливості для реалізації законів України, видання обов'язкових на всій її території указів і розпоряджень, покликаних зм'якшити й мінімізувати довгострокові наслідки чорнобильської катастрофи.

Крім того, як глава держави він має реальні можливості для реалізації комплексу чорнобильських проблем через Уряд — Кабінет Міністрів, що відповідальний перед Президентом і підзвітний у своїй діяльності Парламенту (ст. 113 Конституції України).

Винятково важлива роль у державно-правовому механізмі подолання наслідків Чорнобильської катастрофи належить Верховній Раді України. Це вищий представницький, постійно діючий і єдиний законодавчий орган державної влади, що може прийняти й змінити Конституцію й закони, здійснюючи контроль за їхнім виконанням, визначаючи основні напрямки внутрішньої й зовнішньої політики української держави (ст. 85 Конституції України).

Значні владні повноваження за Конституцією УРСР 1978 р. мала Президія Верховної Ради республіки як постійно діючий орган Верховної Ради й — у той період — найважливіший елемент державно-правового механізму подолання чорнобильських наслідків. Згідно ст. 109 Конституції УРСР 1978 р. у її компетенцію входила зміна, якщо була потреба, діючих законодавчих актів з наступним поданням на затвердження черговою сесією вищого органа державної влади.

Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. значно обмежив повноваження Президії Верховної Ради, звівши їх тільки до організації роботи вищого представницького й законодавчого органа державної влади (ст. 10). Це, однак, зовсім не означало, що він перестав бути складовим елементом державно-правового механізму подолання чорнобильських наслідків. У відповідності зі ст. 10 Конституційного договору у функцію Президії Верховної Ради входило координування діяльно-

сті його постійних комісій. Отже, у законодавчому процесі роль Президії Верховної Ради України як і раніше залишалася вагомою, хоча й трохи обмеженою у порівнянні з Конституцією УРСР 1978 р.

Найважливішим інструментом досліджуваного механізму є постійні комісії Верховної Ради України з питань чорнобильської катастрофи, з питань соціальної політики та праці, з питань охорони здоров'я, материнства й дитинства, з питань ядерної політики та ядерної безпеки, з питань бюджету та інші. Постійні комісії забезпечували й забезпечують безперервність діяльності й найбільш повне здійснення законодавчим органом своїх функцій. Вони обираються для ведення законодавчої роботи, попереднього розгляду й підготовки питань, що відносяться до компетенції Парламенту. Гарантією їхньої участі в цьому процесі було право законодавчої ініціативи, надане їм Конституцією УРСР 1978 р. і Конституцією України 1996 р., а також Законом «Про Регламент Верховної Ради України».

Уряд України — вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади (ст. 115 Конституції УРСР 1978 р.), центральний орган виконавчої влади при Президентові для реалізації повноважень виконавчої влади в різних сферах державного управління (ст. 113 Конституції України 1996 р.), центральний орган державного управління. Уряд країни — це одна із ключових ланок державно-правового механізму подолання наслідків чорнобильської катастрофи. У відповідності зі ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд організовує виконання законодавчих актів України, указів і розпоряджень Президента, забезпечує систематичний контроль за їхнім виконанням міністерствами й відомствами, місцевими виконавчими й розпорядчими органами, а також підприємствами, організаціями, установами й громадянами. Крім того, Уряд налагоджує роботу з ліквідації наслідків аварії; проводить державну політику по управлінню територіями радіаційного забруднення й реалізовує заходи щодо забезпечення безпечних умов проживання на них громадян; розробляє й здійснює державну програму з подолання наслідків чорнобильської катастрофи в галузі медицини.

У структурі уряду центральне місце з питань мінімізації наслідків аварії займало Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (створене Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р.), яке 9 грудня 2010 року було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України згідно Указу Пре-

зидента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Міністерству згідно «Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій (МНС)» був наданий правовий статус державного органа державного управління по координації й контролю за роботою міністерств, відомств, виконкомів місцевих рад, об'єднань, підприємств й організацій, пов'язаної з подоланням наслідків катастрофи й виконанням державних програм з організації захисту населення й середовища його перебування від наслідків радіоактивного забруднення.

У вирішенні завдань по мінімізації наслідків аварії одне із провідних місць займає Міністерство закордонних справ (МЗС) — воно координує роботу органів державного управління, забезпечуючи єдину політичну лінію країни й допомагаючи їй органам управління, суспільним об'єднанням налагоджувати зв'язок із закордонними партнерами. МЗС створює умови для міжнародного співробітництва в подоланні наслідків чорнобильської катастрофи, координує міжнародну допомогу, максимально використовуючи можливості світового співтовариства. З огляду на надзвичайний масштаб довгострокових наслідків чорнобильської катастрофи, цей спектр діяльності став одним із пріоритетів зовнішньополітичної діяльності по роз'ясненню матеріальних потреб у вирішенні постчорнобильських проблем. Це сприяло успішному здійсненню масштабної міжнародної акції під егідою ЮНЕСКО з організації відпочинку дітей з радіоактивно забруднених регіонів за рубежом. Для координації зусиль світового співтовариства в рамках ООН був створений Комітет з надання допомоги Росії, Білорусі й Україні. На чорнобильський напрямок були додатково притягнуті економічні, наукові, інтелектуальні, медичні потенціали інших країн, організацій, приватних донорів, у тому числі й у довгостроковому плані. На дво- і багатобічній основі підписаний і реалізується ряд міжнародних угод по мінімізації наслідків аварії. На щорічних сесіях Генеральної Асамблеї ООН (починаючи з 45-ї) приймаються політичні резолюції про глобальний характер чорнобильської катастрофи. Саме в цьому плані обговорювався на 48-й сесії Генеральної Асамблеї ООН (листопад 1993) питання «Зміцнення міжнародного співробітництва й координація зусиль у справі вивчення, зм'якшення й мінімізації наслідків аварії на ЧАЕС».

З перших днів аварії на Чорнобильській АЕС комплекс санітарно-гігієнічних, медико-біологічних й організаційних заходів, спрямованих на зниження дозових навантажень на населення, здійснювався під керівництвом Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) —

однієї із центральних ланок у державно-правовому механізмі подолання наслідків катастрофи. Його підрозділи взяли за медичне забезпечення самого процесу евакуації, проведення фармакологічних і радіаційних заходів (йодна профілактика), виявлення осіб, що потребують спеціалізованої медичної допомоги, а також забезпечення радіаційної безпеки персоналу, військових і цивільних осіб, що беруть участь у ліквідації аварії. У наступні роки МОЗ вирішував питання довгострокової програми спостереження за станом здоров'я опроміненого населення й дітей, що народилися після аварії; розробляв концепції безпеки населення й вів спеціальне медичне спостереження за всіма його категоріями, насамперед дітей; перепрофілював ряд структурних підрозділів лікувально-профілактичних установ і забезпечив функціонування нових спеціалізованих відділень, кабінетів для генетичного обстеження вагітних жінок, ультразвукової діагностики й ендоскопії, імунологічних лабораторій; оздоровлював населення й постачав його лікарськими засобами.

У результаті чорнобильської аварії більша частина площ землекористування країни виявилася забрудненою радіонуклідами. Міністерство сільського господарства та продовольства України (Постанова КМ від 18 вересня 1993 р. № 781) — як невід'ємна складова частина державно-правового механізму подолання наслідків катастрофи — вживало заходів з забезпечення виробництва чистої в радіаційному відношенні сільськогосподарської продукції: вивчення й картографічне відбиття радіаційної обстановки на сільгоспугіддях; виявлення характеру поведінки радіонуклідів, що випали, у ланці «грунти—рослини—тварини—продукти харчування»; розробка технології та способів сільськогосподарського виробництва на уражених радіацією угіддях для одержання продукції, що відповідає прийнятим у державі вимогам радіаційної безпеки, що одночасно відповідала б стандартам країн ЄС.

Комплекс мір із зниження збитку для здоров'я населення, економіки, навколишнього середовища від радіоактивного забруднення лісів проводить Міністерство лісового господарства, ще одна найважливіша ланка державно-правового механізму подолання наслідків чорнобильської катастрофи. Це контроль за рівнем радіоактивного забруднення лісів, розробка й створення техногенних бар'єрів на шляхах міграції й переносу радіонуклідів, лісгосподарські й природоохоронні заходи, пов'язані з ризиком одержання додаткової дози опромінення. Крім того, Мінлісгосп розробляє перспективні технології використання забруднених лісів з мінімальним техногенним й антропогенним втручанням, поступовою реабілітацією забруднених лісів.

Одне із центральних місць у державно-правовому механізмі подолання наслідків чорнобильської катастрофи належить Міністерству внутрішніх справ. З моменту аварії його підрозділи несли охорону громадського порядку в радіоактивних районах і місцях тимчасового відселення, вели контроль на автомагістралях під час евакуації населення й перевезення худоби. На спеціалізовані органи МВС покладена охорона громадського порядку, державної власності, контрольно-пропускний режим при в'їзді й виїзді з Чорнобильської зони.

У структурі державно-правового механізму подолання наслідків чорнобильської катастрофи найважливіше місце належить й органам місцевого управління й самоврядування. Місцеві ради депутатів як основна ланка самоврядування, а обласні, міські й районні виконавчі комітети як органи управління виступали й виступають основними гарантами прав громадян на сприятливе навколишнє середовище. Діяльність місцевих рад, місцевих виконавчих і розпорядчих органів опинилася в екстремальних умовах, викликаних аварією. Вони несли спочатку ліквідації аварії — і продовжують нести донині — найбільше навантаження й відповідальність за організаційні, технічні й спеціальні заходи щодо радіаційної безпеки населення, реалізацію нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в подоланні наслідків чорнобильської катастрофи.

В основі комплексних заходів щодо мінімізації наслідків аварії лежить система правових засобів. Як складова частина державно-правового механізму, вона регулює відносини як між державними органами, так і із суспільними об'єднаннями, посадовими особами й громадянами. Норми, що становлять правову основу, покликані забезпечити надійне функціонування державних органів у процесі локалізації й мінімізації наслідків аварії як усередині держави, так і у взаємозв'язку із країнами-членами СНД і далеким зарубіжжям.

Отже, державно-правовий механізм подолання чорнобильських наслідків функціонує. Але ефективність його елементів була б вище, володів він стабільною правовою основою. Так, незахищеність громадянина перед атомною стихією з погляду права виявила необхідність створення комплексної нормативно-правової бази, спрямованої на соціальний і правовий захист потерпілих від катастрофи громадян, вирішення інших, викликаних нею, державно-правових проблем. У ході вдосконалювання законодавства України, Білорусі, Росії треба уніфікувати норми, що регулюють права, компенсації й пільги потерпілим у результаті чорнобильської катастрофи, інших радіаційних аварій й ядерних випробувань, а також трансформувати міжнародно-правові норми цивільно-правової відповідальності за ядерний збиток.

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