

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

УДК 346.27

І. А. Балюк,
старший викладач кафедри
правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

РОЗВ'ЯЗАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ТЕРИТОРІЙ, ЩО ЗАЗНАЛИ РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ ТА ВИРОБНИЧІ КООПЕРАТИВИ

У ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи треба залучати місцеве населення, враховуючи інтереси держави та окремої людини. Найбільш вдалим є здійснення господарської діяльності громадянами об'єднаними у виробничі кооперативи. Основні засади державної політики в цих відносинах врегульовані нормами адміністративного права. Діяльність держави полягає у роз'яснювальній перевазі виробничих кооперативів, створенні належних умов їх функціонування та підтримка.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, Чорнобильська катастрофа, виробничі кооперативи.

К ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы необходимо привлечь местное население, учитывая интересы государства и каждого человека. Наиболее удачным является хозяйственная деятельность граждан объединенных в производственные кооперативы. Основы государственной политики в этих отношениях урегулированы нормами административного права. Деятельность государства заключается в раскрытии преимуществ производственных кооперативов, обеспечении надлежащих условий их деятельности и поддержка.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, Чернобыльская катастрофа, производственные кооперативы.

To liquidation of consequences of the Chornobyl catastrophe it is necessary to attract a local population, taking into account interests of the state and everybody. Most successful is economic activity of citizens incorporated in productive cooperative stores. Bases of public policy in these relations are well-regulated the norms of administrative law. Activity of the state consists in opening of advantages of productive cooperative stores, providing of the proper terms of their activity and support.

Keywords: administrative law, state administration, Chornobyl catastrophe, productive (labour) cooperative stores.

Чорнобильська катастрофа — екологічна катастрофа, що була спричинена руйнуванням 26 квітня 1986 року четвертого енергоблоку Чорнобильської атомної електростанції, розташованої на території України. Руйнування мало вибуховий характер, реактор був повністю зруйнований і в докільля було викинуто велику кількість радіоактивних речовин. Катастрофа вважається найбільшою за всю історію ядерної енергетики, як за кількістю загиблих і постраждалих від її наслідків людей, так і за економічним збитком [1].

Ліквідація наслідків катастрофи почалася одразу, але усунення наслідків продовжується і в наш час та потребують значних зусиль та витрат. Як зазначено у Постанові Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» 18 квітня 2008 року № 276-VI [2] незважаючи на виконаний комплекс захисних заходів, окремі створені катастрофою проблеми не тільки не вирішені, а й у ряді випадків загострилися. Деструктивні тенденції в усіх сферах життєдіяльності, що виникли після аварії на Чорнобильській АЕС, вимагають вирішення питань соціальної адаптації та соціально-психологічної підтримки населення, постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи. Для великої групи людей, які мешкають на радіоактивно забруднених територіях, залишається актуальним ризик заподіяння шкоди здоров'ю. Постійної уваги потребує контроль радіаційної ситуації. Соціально-економічні проблеми, зумовлені наслідками Чорнобильської катастрофи, поступово розв'язуються, але їх залишається ще багато.

Правову регламентацію відносин пов'язаних з ліквідацією наслідків катастрофи здійснюють чисельні законодавчі акти щодо проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, наприклад, Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 28 лютого 1991 року № 796-XII [3], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» 27 лютого 1991 року № 791а-XII [4], «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» 11 грудня 1998 року № 309-XIV [5], «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему» 15 січня 2009 року № 886-VI [6], «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» 14 березня 2006 року № 3522-IV [7], Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» 21 травня 2009 року № 1368-VI [8] тощо.

Заходи, що передбачені у нормативно-правових актах забезпечуються з державного бюджету, але постійно спостерігається скорочення обсягів фінансування низки «чорнобильських» програм, про що наголошується у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи». Зменшується фінансування комплексного медико-санітарного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Розміри компенсаційних виплат, доплат та допомоги не відповідають встановленим Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Загальмовано вирішення питання забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Актуальним залишається питання покращення пенсійного забезпечення інвалідів та учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Зазначене негативно позначається на соціально-психологічному стані людей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, змушує їх звертатися до органів держав-

ної влади, які не завжди допомагають. Таке становище зумовлене об'єктивними та суб'єктивними причинами серед яких недосконала державна політика у цій сфері, недостатність бюджетних коштів тощо.

Тож, наявною є потреба розв'язання проблема комплексного соціально-економічного розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, та місць компактного переселення громадян та створити умови для самозабезпечення самих громадян.

На законодавчому рівні вирішують певні питання чорнобильських проблем. Зокрема, Постановою Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» порушується питання про визначення перспективи та забезпечення подальшого розвитку господарського комплексу зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення з метою використання цих територій для створення нових, експлуатації діючих виробництв щодо поводження з радіоактивними відходами та здійснення заходів із забезпечення бар'єрної функції та практичної реабілітації екосистем зони відчуження. Держава підтримує роботи з підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему повинна забезпечуватися відповідно до затвердженій в установленому порядку Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему. Але цього недостатньо.

Сучасний стан економіки держави не дозволяє прискорити подолання наслідків Чорнобильської катастрофи лише за рахунок держави та створює неможливими утримання місцевого населення за бюджетні кошти і забезпечення їх зайнятості. Потрібний пошук шляхів залучення місцевих громадян до самостійної активної участі у господарській діяльності спрямованій на відродження та розвиток територій, що зазнали радіоактивного забруднення. Це має відбуватися з урахуванням інтересів громадян і держави.

Загальний концептуальний підхід чинного законодавства спрямований на пасивне сприйняття громадянами державної допомоги (яка дійсно необхідна). Не передбачається заходів для створення умов залучення активної участі громадян. Проте населення

постраждалих від Чорнобильської катастрофи територій може займатися господарською діяльністю, будівництвом, сільським господарством тощо.

Велике господарство на покинутих територіях одразу не подолати, великі інвестори не мають серйозної зацікавленості в такому напрямі роботи, оскільки неможливо швидке отримання прибутку. Першочергово треба залучати місцеве населення, налагодити можливість їх залучення до господарської, підприємницької діяльності. Це буде корисним і для кожної окремої людини, і для суспільства. Відновлення місцевого господарства є вагомим джерелом поповнення чорнобильського фонду, який у перспективі за рахунок доходів має самофінансуватися.

Найбільш вдалою формою залучення місцевого населення для господарської діяльності є виробничі кооперативи.

У доповіді Генерального секретаря 2007 р. на 62 сесії Генеральної асамблеї Організації Об'єднаних Націй приділена увага кооперативам, їх ролі й місту у соціально-економічному розвитку та подолання бідності [9].

Кооперативи сприяють економічному та соціальному прогресу їх членів і допомагають створювати робочі місця, у всьому світі де функціонують. В доповіді звертається увага, що забезпечуючи своїх членів сталим доходом і зайнятістю, особливо в віддалених районах, де державні ініціативи або ініціативи приватного сектору є недостатньо ефективними чи зовсім не вживаються, кооперативи сприяють забезпеченню сталих засобів існування та загальному розвитку місцевих громад.

Кооперативи здійснюють свій вплив на зайнятість шляхом безпосереднього, опосередковано та стимулюючого створення робочих місць у наслідок здійснення економічної діяльності. Безпосереднє забезпечення зайнятості є створення робочих місць у самому кооперативах, що оплачують ці місця. Опосередковане забезпечення зайнятості є створення робочих місць у організаціях, які співпрацюють з кооперативами. Стимулююче — є створення робочих місць у місцевій економіці за наслідками витрат заробітний платні та інших доходів, як отримані за працю у кооперативі. Кооперативи також сприяють зайнятості населення шляхом підготовки кадрів та розвитку підприємницьких навичок. У своїй діяльності вони орієнтуються не лише комерційними, а і соціальними цілями, чим забезпечують надійні механізми заохо-

чення досягнення соціальних цілей як серед своїх членів, так і в оточуючому суспільстві.

Відмічається важлива роль кооператив у забезпеченні трудової діяльності, адаптування до підприємницької діяльності, можливості бути активним учасником суспільних відносин, використання продуктивних можливостей для молоді, жінок, пенсіонерів, інвалідів, а також сприяти найшвидшому подоланню стихійного лиха, катастроф, конфліктів.

Кооператив займається господарською та іншою діяльністю на засадах самоврядування. Найголовнішою рисою кооперативу є мета його діяльності, що полягає в задоволенні потреб його членів. З одного боку, кооперативи сприяють розвитку ринкових відносин, а з другого — соціальній стабілізації в суспільстві. Основними членами кооперативу є особи з невеликими доходами, які звертаються до кооперативної форми організації праці з метою задоволення своїх матеріальних та духовних потреб і захисту своїх інтересів. Виробничий кооператив єдиний з-поміж інших кооперативів може займатися підприємницькою діяльністю. Схожість з акціонерним товариством, іншими товариства заважає, з першого погляду, знайти суттєві відмінності між ними і виробничим кооперативом та виявити переваги кооперативної форми господарювання. Діяльність виробничого кооперативу відрізняється від діяльності споживчого і обслуговуючого кооперативів, які також є кооперативною формою господарювання.

Держава має зорієнтувати громадян шляхом проведення роз'яснювальної діяльності про переваги виробничих кооперативів для зайняття господарською діяльністю. Розповсюдження інформації про кооперативи та про їх досягнення у вирішенні соціально-економічних проблем наслідків Чорнобильської катастрофи має бути одним з напрямів діяльності та зафіксовано у чинному адміністративному законодавстві. Держава має враховувати діяльність кооперативів на довгострокову перспективу, встановити для них певні пільги. А також не лише надавати допомогу кооперативному руху, і виявляти та запропоновувати нові сфери кооперативної діяльності.

Кооперативний рух в Україні забезпечується Конституцією України, законами про кооперацію та окремі види кооперації, Цивільним кодексом України; іншими законами, що стосуються кооперації; підзаконними актами; статутами кооперативів та їх об'єднань, а також внутрішньо кооперативним актами, прийня-

тими органами кооперативного самоврядування в межах їх компетенції, встановленими відповідними статутами [10]. Виробничий кооператив як організаційно-правова форма передбачений нормами Цивільного і Господарського кодексів України та спеціальним Законом України «Про кооперацію».

Виробничий кооператив утворюється шляхом добровільного об'єднання фізичних осіб для спільної виробничої або іншої господарської діяльності на засадах їх обов'язкової трудової участі з метою одержання прибутку. Членом виробничого кооперативу можуть бути громадяни, іноземці та особи без громадянства, які досягли 16-річного віку і бажають взяти участь у його діяльності (ст. 10 Закону України «Про кооперацію»). Відповідно до ст. 7 Закону України «Про кооперацію» мінімальна кількість членів кооперативу три особи, але законодавством не обмежена максимальна кількість членів.

У виробничому кооперативі громадяни втілюють гарантовані Конституцією України права на: володіння, користування і розпорядження своєю власністю (ст. 41), підприємництво (ст. 42), працю (ст. 43). Відповідно до ч. 2 ст. 98 Господарського кодексу України можуть бути одночасно членом виробничого кооперативу, а також членами кооперативів інших типів: обслуговуючого та споживчого.

Засади участі членів виробничого кооперативу у виробничому кооперативі будуються на підставі взаємопов'язаних відносин: трудових — особистої трудової участі члену виробничого кооперативу; майнових — пай і вступні внески, цільові внески які є джерелом майна кооперативу; організаційних — участь в управлінні справами кооперативу. Особливістю такої організаційної формі як виробничий кооператив є те, що членом виробничого кооперативу можуть бути його співвласники, які працюють у ньому, загальна мета колективу і власників єдина і пов'язана, оскільки член виробничого кооперативу є одночасно і працівником і власником.

Законодавством не встановлено мінімальний розмір статутного капіталу, які потрібні для створення виробничого кооперативу. Початковий розмір майна кооперативу складається з пайового фонду, який формується за рахунок паїв членів кооперативу та неподільного фонду, який формується з внесків його членів. В якості паю і вступного внеску можуть бути майно, в тому числі

гроші, майнові права, а також земельні ділянки. Мінімальний розмір статутного капіталу виробничого кооперативу встановлюється у статуті кожного окремого кооперативу та визначається його пайовим і неподільним фондами.

Рішення про створення кооперативу приймається його установчими зборами (ч. 2 ст. 97 Господарського кодексу України, ст. 7 Закону України «Про кооперацію»). Передбачена законодавством вимога щодо віку члену виробничого кооперативу розповсюджується і на її засновників. Регулює діяльність виробничого кооперативу чинне законодавство та його власний статут (ст. 8 Закону України «Про кооперацію»), тож окремо передбачено, що член кооперативу має додержуватися вимог статуту (ст. 10 Закону України «Про кооперацію»).

Рішення про прийняття нового члену кооперативу приймає його виконавчий орган правління чи голова виробничого кооперативу, але воно не є остаточним. Рішення правління (голови) кооперативу про прийняття до кооперативу підлягає затвердженню загальними зборами його членів (ст. 11 Закону України «Про кооперацію»). Порядок прийняття такого рішення та його затвердження визначається статутом кооперативу. Оттак, вступ нового члену в кооператив здійснюється за взаємною згодою особи, яка має бажання стати членом кооперативу, і згодою усіх членів кооперативу, ніяка інша особа не має право втручатися і впливати на жодного з учасників таких відносин.

Виробничий кооператив це, насамперед, об'єднання людей і їхньої праці, а вже потім об'єднання капіталу, що становить матеріальну базу господарської діяльності виробничого кооперативу, причому мета одержання прибутку не є головною ознакою такої організації. Членом виробничого кооперативу є фізична особа, яка має у майні кооперативу свою частку, бере трудову участь у діяльності кооперативу і участь в управлінні кооперативом шляхом прийняття рішень на загальних зборах.

Власники здійснюють свої права щодо управління виробничим кооперативом безпосередньо або через уповноважені ними органи відповідно до статуту. Важливим у виробничому кооперативі є те, що при прийнятті рішень діє принцип один член кооперативу — один голос (ст. 15 Закону України «Про кооперацію»), на відміну від інших корпоративних організаційних форм, де кількість голосів залежить від належної члену частки у майні ор-

ганізації. Усі його члени мають право одного голосу, тобто неможлива ситуація, коли один або кілька співвласників можуть нав'язати свою волю великому колективу співвласників.

До складу співвласників виробничого кооперативу окрім власників, які беруть участь у його виробничій діяльності, не можуть входити власники, які не беруть участь у виробничому процесі і не є членом трудового колективу, а до складу трудового колективу виробничого кооперативу окрім працівників-співвласників, можуть залучатися наймані працівники (ст. 34 Закону України «Про кооперацію»).

Суттєвим недоліком чинного законодавства є відсутність у чинному законодавстві про кооперацію закріплення граничної кількості найманих працівників у виробничому кооперативі. Така невизначеність може спровокувати ситуацію, коли декілька осіб (достатньо трьох) членів виробничого кооперативу можуть використовувати великий штат найманих працівників. Таким чином, соціально спрямована організація може перетворитися у дійсно комерційну організацію члени, якою отримують великі прибутки за рахунок використання найманої праці. Такі кооперативи не відповідають визначеній у міжнародному кооперативному русі організації, в якій люди об'єднуються для суспільної праці, володіння майном і управління справами кооперативу [11]. Отже, невизначеність кількості найманих працівників у виробничому кооперативі є прогалиною законодавства та потребує його виправлення.

Одним із шляхів подолання сучасного кризового стану в економіці може стати господарська діяльність виробничих кооперативів з огляду на їхню специфічність як соціально-економічного суб'єкта господарювання [12]. Сприятим створенню виробничих кооперативів місцевим населенням постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, яке мешкає на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та місць компактного переселення громадян є важливим завданням держави та має бути оформлено у нормах адміністративного права.

Основним завданням державних органів є поширення інформації про виробничі кооперативи їх переваги, запровадження певних пільг (насамперед, оподаткування) саме для виробничих кооперативів тощо.

Література

1. [http://uk.wikipedia.org/wiki/ Чорнобильская_катастрофа](http://uk.wikipedia.org/wiki/Чорнобильская_катастрофа).
2. Постанова Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи 18 квітня 2008 року № 276-VI.
3. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 28 лютого 1991 року № 796-XII.
4. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» 27 лютого 1991 року № 791а-XII.
5. Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» 11 грудня 1998 року № 309-XIV.
6. Закон України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему» 15 січня 2009 року № 886-VI.
7. Закон України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки» 14 березня 2006 року № 3522-IV
8. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» 21 травня 2009 року № 1368-VI./ /Відомості Верховної Ради України, 23.10.2009, № 43, ст. 643.
9. Електронний ресурс А/62/154 <http://www.un.org/russian/ga/62/agenda/sustdev.shtml>
10. *Шемшученко Ю. С.* Правові засади кооперативного Руху в Україні.(23—27). // Національний кооперативний рух та структурні зміни в економіці України XXI століття : Міжнар. Наук.-практ. конференція: Зб. Наук. праць учасників конференції. — К.: Укоопосвіта, 2001. — 345 с, с.24.
11. Основи кооперації: Навч. посіб / С. Г. Бабенко, С. Д. Гелей, В. А. Гончарук. — К.: Знання, 2004. — 470 с.
12. *Балюк І. А.* Механізм впливу виконавчої влади на виробничі кооперативи // Правове регулювання економіки Щорічник наукових праць Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана МОН України. Вип. 8. — К., 2008. — С. 154—164.