

Лише наявність тісного взаємозв'язку між загальними та спеціальними гарантіями є передумовою утворення та функціонування дієвої «системи забезпечення законності».

### Література

1. *Малий І. Й.* Економічна теорія права: методологічні аспекти економіко-правових трансформаційних процесів в Україні // Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально-економічного та політичного розвитку суспільства і держави: Монографія / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, О. О. Гайдулін та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. — К.: КНЕУ, 2006. — 702 с. — С. 73—92.

2. *Общая теория государства и права: Академический курс в 3-х т. Изд. 2-е, перераб. и доп.; Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 3.* — М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. — С. 160.

3. *Справа № 1-28/2008 щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України* за конституційним поданням 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України.

Стаття надійшла до редакції 23.06.10

УДК 340.13

*Л. І. Пилипюк,*  
юрист ТОВ «Видавничий дім «Мост Паблішинг»,  
здобувач ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»,  
юридичний факультет,  
кафедра правового регулювання економіки

### **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЛІКВІДАЦІЮ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ: НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У статті розкрито основні правові аспекти законодавства про наслідки ліквідації Чорнобильської катастрофи. Висвітлено його сутність структура та особливості у перші роки незалежності Української держави, а також у постконституційний період. Зроблено відповідні висновки та рекомендації.*

**Ключові слова:** Чорнобильська катастрофа; законодавство; конституція; закони; підзаконні нормативно-правові акти.

*В статье раскрыты основные правовые аспекты законодательства о последствиях ликвидации Чернобыльской катастрофы. Освещено сущность, структуру и особенности в первые годы независимости украинского государства, а также в постконституционный период, сделано соответствующие выводы и рекомендации.*

**Ключевые слова:** Чернобыльская катастрофа; законодательство; конституция; законы; подзаконные нормативно-правовые акты.

*In this article the basic legal aspects of legislation are exposed essence lights up about the consequences of liquidation of the Chernobil'skoy catastrophe, structure and osoblivos'ti in the first years of independence of the Ukrainian state and also the proper conclusions and recommendations are done in a postkonstituciyniy period.*

**Keywords:** the Chernobil'ska tragedy; legislation constitution laws; legal acts.

Становлення України як демократичної, правової та соціальної держави ставить за мету її розвиток по шляху ефективних соціально-економічних реформ та формуванню цілісного та узгодженого законодавства, яке б відповідало потребам та інтересам суспільства, особи та держави. Невідомою складового цього складного процесу є вирішення нагальних проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, яка мала місце 26 квітня 1986 року на Чорнобильській АЕС. Зазначена катастрофа набула планетарного масштабу, оскільки її наслідки і сьогодні відчутні у багатьох державах.

Принагідно констатувати, 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. Усунення наслідків цієї катастрофи залежить від законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення.

На думку відомого дослідника А.В. Яблокова, «Чорнобильська катастрофа продемонструвала, що розвиток атомної індустрії порушує фундаментальні права і свободи людини: після Чорнобилю жодна людина не може почувати себе в безпеці ані за сті-

нами власного житла, ані у найбільш віддаленому куточку Землі» [1, с. 4—5]. Проте найвідчутніші вони в Україні. Тому їх подолання є ключовим завданням Українського суспільства та держави. Насамперед, важливим видається морально-етична та правова оцінка причин, обставин і наслідків катастрофи. Як відомо, за радянських часів законодавство з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи не було публічним та відкритим, а ухвалювалось із грифом «цілком таємно». Слід підкреслити, що в Україні, незважаючи на двадцятип'ятирічний досвід у подоланні трагедії, базові акти національного законодавства з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи було ухвалено ще у перші роки незалежності нашої держави [2, 3], а, відтак, потребують об'єктивного переосмислення та змін по підвищенню їх ефективності, дієвості та прозорості. До того, необхідно зауважити, що його значна частина складається із підзаконних нормативно-правових актів, які не завжди є чіткими, системними та узгодженими. Відсутність єдиної стратегії розвитку законодавства щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зумовило те, що воно сьогодні формується у двох основних напрямках: на рівні комплексного правового інституту екологічного права, з одного боку, і на рівні комплексного правового інституту щодо надзвичайних ситуацій та цивільної оборони — з другого. У цьому контексті важливого значення набуває проблема формування ефективного законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи. Адже, переважну частину актів національного законодавства з цих питань було ухвалено ще на початку незалежності Української держави та в силу об'єктивних, соціально-економічних, організаційних, фінансових та інших чинників потребують якісного оновлення та реформування.

Метою даної статті є науково-теоретичне дослідження законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи з точки зору забезпечення подальшого процесу його вдосконалення та оптимізації. В юридичній літературі окремі аспекти проблем правового регулювання ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС досліджувались у працях таких відомих учених-юристів, як Г. І. Балюк, В. В. Бонтлаб, І. В. Зуб, О. В. Ілліна, В. Л. Костюк, В. Ф. Опришко та ін. Разом з тим, у контексті сьогодення, з огляду на наявні організаційно-фінансові та інші аспекти подолання Чорнобильської катастрофи, порушена проблематика не втратила своєї актуальності, а, навпаки, її посилення пов'язане з оптиміза-

цією ролі суспільства та держави у формуванні ефективнішого та дієвішого законодавства з порушених питань.

Насамперед, слід констатувати, що формування законодавства з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи набуло важливого значення ще на початку Української державності. Вже в 1991 році було ухвалено два базових закони із цих питань: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Так, Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність у цих зонах. Цим Законом також визначено, що до територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності. Крім того, його положення закріплюють і гарантують забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи.

На противагу цьому Закону, Закон України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає систему соціальних прав, гарантій та пільг постраждалим громадянам, які фінансуються за рахунок коштів держави [4, с. 45—47].

Теоретико-правовий аналіз цих законів свідчить, що вони спрямовані на формування загальних організаційно-правових та соціально-правових аспектів щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, утім, вони не вирішують ключових завдань щодо забезпечення чіткої стратегії діяльності суспільства та дер-

жави у зазначеному напрямку. Більше того, буде доречним констатувати, що протягом їх дії до них систематично вносились зміни та доповнення, які не сприяли та не сприяють ефективному вирішенню питань щодо усунення негативних екологічних, економічних та соціальних наслідків трагедії. Крім того, акти законодавства, які приймалися з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи не мали чіткої концептуальної спрямованості, а лише спрямовувались на оперативне реагування поточних проблем відповідної сфери.

У розвиток законодавства України про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи у 1995 році Верховною Радою України було ухвалено Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [5] та «Про поводження з радіоактивними відходами» [6]. Проте, ці законодавчі акти мають рамковий характер і, виходячи з їх суті та змісту, спрямовані на вирішення, головним чином, дотичних проблем до Чорнобильської катастрофи. Також необхідно відзначити, що домінуюча роль у формуванні законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи належить підзаконним нормативно-правовим актам, які характеризуються недостатньою сталістю та стабільністю. Принагідно констатувати, що теоретико-правове дослідження законодавства та дій суспільства, держави з порушених питань доводить відсутність чітких, виважених та належним чином обґрунтованих підходів до їх вирішення. Однак, чи не головним недоліком законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи стало відсутність сталих та системних гарантій постраждалим громадянам. Адже, визначені у законодавстві права, гарантії та пільги перебувають у стадії постійних змін та доповнень.

Слід підкреслити, що недостатньо конструктивним видається міжнародне співробітництво України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Таким чином, сформований масив законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, яке спрямоване на регламентацію суспільних відносин у цій сфері, не мало цілісного, системного та взаємоузгодженого характеру і не відповідало потребам та інтересам Українського суспільства та постраждалих громадян. З огляду на зазначене, можна констатувати, що законодавство України з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи у перші роки незалежності Української держави

(1991—1996 роки) характеризується періодом свого формування й такими рисами, як: 1) відсутністю єдиної та цілісної стратегії розвитку; 2) домінуванням підзаконних нормативно-правових актів над законодавчими актами; 3) розпорошеністю та розбалансованістю нормативно-правового регулювання відносин щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; 4) недостатністю врахування міжнародного досвіду та практики з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України — Основного Закону України [7], який не лише закріпив існуючий стан взаємовідносин особи, суспільства та держави, а й визначив напрями їх розвитку було сформовано політико-правові умови подальшого реформування та удосконалення законодавства про ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу — є обов'язком держави. Зазначена конституційна норма відносить до основних обов'язків держави подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Саме за логікою цього положення Основного Закону України держава несе відповідальність за формування системи заходів, які забезпечуватимуть вирішення та розв'язання проблем, які виникли у зв'язку із ліквідацією зазначеної трагедії, забезпечення інтересів прав, гарантій постраждалих громадян.

Незважаючи на наявність конституційно-правових передумов подальшого розвитку законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, його подальший розвиток не мав цілісного та системного характеру. Упродовж 1996—2010 років в Україні спостерігається чітка тенденція до вдосконалення положень Законів України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Досить часто зміни та доповнення до них носили хаотичний характер та спрямовувались на одностороннє удосконалення лише окремих положень. Значною мірою вдосконаленню законодавства з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи сприяв ухвалений

парламентом у 1998 році Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» [8]. Цей Закон України став важливим кроком у вирішенні цілої низки проблемних питань зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, яка носила та несе загрозу не лише Українському суспільству, а й людству. Однак, його положення не вмщують достатньої кількості заходів, які б сприяли вирішенню організаційно-правових та фінансово-організаційних питань виводу Чорнобильської АЕС з експлуатації, забезпечення процесу трансформації четвертого енергоблоку в економічну безпечну систему.

Майже через одинадцять років Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему» [9]. Цим Законом передбачено, що державна підтримка робіт з підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему повинна забезпечуватися відповідно до затвердженої в установленому порядку Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему. Також передбачено, що фінансування робіт з підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, забезпечення радіаційної безпеки, медичного та біофізичного контролю персоналу Чорнобильської АЕС та підрядних організацій, що виконують роботи з підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС і жителів міста Славутич, здійснюється за рахунок Державного бюджету України, міжнародної технічної допомоги та добровільних внесків юридичних або фізичних осіб та інших джерел, які не заборонені законом. При цьому, законодавець визначив, що Законом про Державний бюджет України на відповідний рік передбачається окремим рядком виділення коштів на фінансування робіт щодо підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та забезпечен-

ня соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС і жителів міста Славутич, а також виділення коштів на фінансування робіт з перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

Буде доречним підкреслити, що прийняття Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему стало одним із найважливіших чинників у розбудові законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи. Метою Програми є забезпечення реалізації державної політики щодо: підготовки до зняття і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему; забезпечення захисту персоналу, населення та довкілля від впливу іонізуючого випромінювання. Програмою передбачено діяльність за такими основними напрямками: припинення експлуатації, підготовка до зняття і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС; перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему; поводження з радіоактивними відходами Чорнобильської АЕС, що накопичені за період експлуатації та утворюватимуться під час виконання робіт із зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему; науково-технічна та інформаційна підтримка робіт з підготовки до зняття і зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, гарантування прозорості для суспільства рішень стосовно забезпечення безпеки діяльності, передбаченої Програмою; соціальний захист працівників Чорнобильської АЕС та мешканців міста Славутич у зв'язку з достроковим зняттям Чорнобильської АЕС з експлуатації.

Науково-теоретичне дослідження вищезазначеної Програми, дозволяє вказати на те, що її реалізація є одним із кроків на шляху подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, проте не вирішує комплексного її подолання. З урахуванням її змісту та особливостей реалізації важливим кроком на шляху удосконалення законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи має стати розробка та ухвалення Національної програми та стратегії подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, яка має визначати стратегію діяльності суспільства та держави у комплексному, цілісному та системному вирішенні цих проблем.



У розвиток законодавчих актів з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, в Україні продовжується практика доповнення їх підзаконними нормативно-правовими актами, які не завжди носять системний та цілісний характер. Так, використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснюється на підставі постанов Кабінету Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 р. №51 «Про затвердження Порядку використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС» [10] затверджено Порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС. Аналогічна ситуація має місце і у 2010 році.

Не зважаючи на те, що починаючи з 1996 року Україною активізовано міжнародно-правове співробітництво з іншими державами, роль та значення міжнародних договорів України у структурі законодавства України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є незначним. З огляду на зазначене, можна констатувати, що законодавство України з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи у постконституційний період Української держави (1996—2010 роки) характеризується періодом свого формування та такими рисами, як: 1) відсутністю єдиної та цілісної стратегії розвитку; 2) спрямуванням на виведення із експлуатації ЧАЕС; 3) домінуванням підзаконних нормативно-правових актів над законодавчими актами; 4) несистемністю нормативно-правового регулювання відносин щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; 5) недостатньою сталістю та стабільністю; 6) недостатністю врахування міжнародного досвіду та практики з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Починаючи із 2010 року в Україні продовжується етап формування цілісного та системного законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи.

З огляду на проведене дослідження, можна зробити наступні рекомендації щодо подальшого розвитку законодавства про ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи:

- розробити та ухвалити Національну програму та стратегію подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- розробити та прийняти Кодекс про подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- посилити законодавче регулювання відносин щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- посилити роль та значення міжнародного співробітництва у питаннях подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- сприяти посиленню законодавчого регулювання фінансово-правових основ ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
- забезпечити гарантування незмінності системи прав, гарантій та пільг постраждалим громадянам від наслідків Чорнобильської катастрофи.

### *Література*

1. Яблоков А. В. Миф о незначительности последствий Чернобыльской катастрофы. — М.: Центр экологической политики России, 2001. — 132 с.
2. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. — Закон України від 27 лютого 1991 року №791а-ХІІ // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 16. — Ст. 198.
3. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. — Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 16. — Ст. 200.
4. Права осіб з інвалідністю в Україні / Гром. орг. інвалідів «Ін-т соц. підтримки інвалідів: Вип. 1 / К. М. Біда, В. В. Бонтлаб, В. Л. Костюк, В. П. Мельник. — К.: Промінь, 2009. — 192 с.
5. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку. — Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.
6. Про поведження з радіоактивними відходами. — Закон України від 30 червня 1995 року № 255/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.
7. Конституція України. — Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

8. Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему. — Закон України від 11 грудня 1998 року № 309-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 4. — Ст. 33.

9. Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему. — Закон України від 15 січня 2009 року № 886-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 24. — Ст. 897 .

10. Про затвердження Порядку використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС. — Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 року №51 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 8. — Ст. 249.

Стаття надійшла до редакції 19.05.10

УДК 340.1

Г. Д. Лисунь,  
асистент кафедри правового регулювання  
економіки ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З РАДІОАКТИВНИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

*В статті розглядається система правового регулювання у сфері поведження з радіоактивними відходами, що складається з документів трьох рівнів. Висвітлено проблеми законодавчого характеру регулювання сфери поведження з радіоактивними відходами та приведено пропозиції щодо їх подолання.*

**Ключові слова:** радіоактивні відходи, правове регулювання у сфері поведження з радіоактивними відходами; система державних органів у сфері поведження з радіоактивними відходами.

*В статье рассматривается система правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами, состоящая из документов трех уровней. Освещены проблемы законодательного характера регулирования*