

І. В. КОЖЕМ'ЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ІСТОРИЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ЧОРНОБИЛЬСЬКІЙ ЗОНІ ВІДЧУЖЕННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 50–55

Аналізується генеза адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів у Чорнобильській зоні відчуження у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Законодавство про функціонування Чорнобильської зони відчуження, яке протягом тривалого часу було спрямоване на стабілізацію існуючого стану, потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, існує необхідність у дослідженні повноважень спеціальних органів, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на радіаційно-забруднених територіях, аналізі змін адміністративно-правового статусу в динаміці, що, у свою чергу, сприяло б виробленню ефективніших шляхів удосконалення організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження. Актуальність цього питання зумовлюється ступенем важливості результативного адміністративно-правового регулювання у процесі ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Теоретичним підґрунтям для дослідження стали наукові праці таких провідних вчених, як: В. Б. Авер'янов, В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Н. В. Барановська, А. Л. Брейкун, М. М. Бринчук, Ю. П. Битяк, В. Ф. Дутчак, О. В. Головін, О. В. Зайчук, В. М. Комарницький, Ю. В. Кочетков, В. І. Сіряк, О. М. Федевич, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом з тим наукові дослідження організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження в ретроспективному аспекті до цього часу не набули системного та цілісного характеру. Тому зазначена проблематика потребує подальшого комплексного аналізу й вироблення пропозицій для вдосконалення адміністративно-правового статусу органів управління, діяльність яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження.

Проаналізуємо генезис адміністративно-правового статусу органів, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на радіаційно-забруднених територіях, встановимо позитивні й негативні риси, а також віднайдемо шляхи вдосконалення процесу здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності органів управління у цій сфері.

Насамперед зазначимо, що державна виконавча влада реалізується у тій чи іншій сфері за посередництвом великої кількості органів, однак обмежений обсяг цього дослідження дає змогу зупинитися лише на аналізі органів так званої спеціальної компетенції [1, 8].

Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи розпочалося 26 квітня 1986 р. Статус та компетенція спеціальних державних органів, що мали безпосередньо здійснювати державну політику у вказаній сфері, неодноразово зазнавали змін, що, очевидно, негативно впливало на ефективність відповідного адміністративно-правового регулювання.

Одразу після аварії 26 квітня 1986 р. Розпорядженням Ради Міністрів СРСР № 830 було створено Урядову комісію з розслідування причин та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, що стала першим спеціальним органом влади у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Зважаючи на планетарний масштаб катастрофи, розгляд і вирішення відповідних проблем і питань були зосереджені на найвищому загальнодержавному рівні. Так, 29 квітня 1986 р. було утворено Оперативну групу Політбюро ЦК КПРС з питань, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварії на ЧАЕС. Оперативна група повною мірою визначала весь перелік заходів, що повинні були здійснюватися Комісією, і таким чином брала активну участь у здійсненні адміністративно-правового регулювання у сфері подолання наслідків аварії. Безпосередню ж організацію та здійснення всіх заходів у зоні техногенної катастрофи було покладено на Комісію з розслідування причин та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, яка очолила всю складну організаційну структуру найрізноманітніших інституцій, що брали участь у ліквідації наслідків аварії. Таким чином, комісія у своїй діяльності користувалася надзвичайно широким колом повноважень, всі формування та організаційні утворення в районі аварії були їй безпосередньо підпорядковані, що, безумовно, було позитивним аспектом існуючої тоді адміністративно-командної системи управління. Результати Роботи Урядової комісії загалом були позитивно оцінені як всередині країни, так і за її межами.

В Україні, хоча і з деяким запізненням, також було утворено систему кореспондуючих загальнодержавним структур. 3 травня 1986 р. почала працювати оперативна група Політбюро ЦК Компартії України, дії якої координувалися з центральними органами влади. Крім того, відповідно до Постанови Верховної Ради Української РСР від 1 серпня 1990 р. “Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи” було утворено тимчасову депутатську комісію Верховної Ради Української РСР для розслідування комплексу подій, пов'язаних з аварією на Чорнобильській АЕС.

На жаль, далеко не всі пропозиції з місць, що базувались на емпіричному знанні проблематики, враховувалися при прийнятті рішень. Крім того, вказівки “з центру” дуже часто містили загальні, неконкретизовані положення. На думку багатьох фахівців, при правильному адміністративному управлінні і встановленні спеціального адміністративно-правового режиму зони

надзвичайної екологічної ситуації багато людських життів вдалося б врятувати.

Наступним етапом розвитку системи адміністративно-правового регулювання на території зони відчуження було створення Державного комітету УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, діяльність якого спрямовувалась на розв'язання всього комплексу проблем щодо ліквідації наслідків зазначеної аварії. До складу Комітету входив спеціальний підрозділ — Адміністрація зони, що повинна була організовувати і координувати всі заходи на території зони відчуження, вирішувати питання їх фінансування, охорони громадського порядку і здоров'я людей. Однак компетенція Адміністрації зони відчуження поширювалася лише на 30-кілометрову зону, що, на превеликий жаль, було лише незначною частиною тих територій, що постраждали внаслідок катастрофи (так, за офіційними даними, аварія призвела до забруднення більше 145 тис. кв. км території України, Білорусі та Російської Федерації. Внаслідок Чорнобильської катастрофи постраждало близько 5 млн людей, забруднено радіоактивними нуклідами близько 5 тис. населених пунктів України, Білорусі та Росії [2, 37–42; 3, 2]). Крім того, у правовому статусі цього органу існував ще один важливий недолік, що не давав йому змоги належним чином здійснювати спеціальне адміністративно-правове регулювання — в Адміністрації зони відчуження не було повноважень стосовно видачі обов'язкових до виконання нормативно-правових актів, правових засобів, необхідних для здійснення нею своїх завдань.

Політичні зміни 1991 року та наступний розпад Радянського Союзу призвели до суттєвих змін в українській правовій системі. Стосовно адміністративного забезпечення екологічної безпеки, то Україна успадкувала радянську модель централізованого правового регулювання за відсутності чіткого розподілу повноважень, а відповідно — і відповідальності. На жаль, цей спадок, за великим рахунком, продовжує бути тягарем для української державності й до цього часу.

На початку 90-х років відбулася реструктуризація системи органів державної влади, і в подальшому Адміністрація зони відчуження стала підпорядковуватися Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Кабінет Міністрів України 24 грудня 1991 р. видав Постанову “Питання Адміністрації зони відчуження земель, радіаційно-забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи” № 374, якою зобов'язав профільне міністерство затвердити положення про Адміністрацію зони відчуження. Попри це, з часу першої правової норми, що вимагала затвердити Положення про даний орган влади, до моменту його появи 4 серпня 1998 р., згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи “Про затвердження Положення про Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення МНС України”, пройшло більше 7 років. Адміністрація зони відчуження отримала статус юридичної особи, її повноваження стали поширюватися як на зону відчуження, так і на зону безумовного (обов'язкового) відселення.

Крім того, в Адміністрації зони відчуження з'явилися реальні повноваження щодо впливу на суспільні відносини та шляхи організації своєї діяльності.

Однак, на думку вітчизняних науковців, не було чітко врегульовано правовий режим зони відчуження та органів управління нею. З одного боку, Адміністрація зони стала юридичною особою, а з іншого — мала статус підрозділу МНС, тому виникла колізія, а саме наявність юридичної особи (Адміністрації зони) у складі іншої юридичної особи (міністерства), що суперечило законодавству [4, 11].

У наступній редакції Положення 2000 року сфера компетенції Адміністрації була розширена внаслідок включення до її складу значного переліку повноважень комплексного характеру, що ставило її за ступенем впливу на суспільні відносини нарівні з центральними органами державної влади. Адміністрація повинна була забезпечувати належне адміністративно-правове регулювання досить значного обсягу суспільних відносин. Такого комплексного та різностороннього переліку функцій не мав жоден суб'єкт адміністративно-правового регулювання на рівні центральних органів виконавчої влади [5, 2]. Водночас обмеженість фінансових та кадрових ресурсів різко зменшувала можливість здійснення ефективного регулювання, контролю та нагляду, а як наслідок — виконання відповідних завдань.

Крім того, внаслідок прийняття редакції Положення про Адміністрацію зони відчуження 2000 року аналізований орган влади був позбавлений повноважень, зокрема щодо здійснення нагляду і контролю за виконанням заходів з ліквідації наслідків аварії, а також за додержанням вимог чинного законодавства підприємствами і організаціями, що діють на території зон, тощо. Тобто, незважаючи на розширення сфери компетенції і кола завдань, що ставилися перед Адміністрацією, правові можливості їх виконання і досягнення були суттєво звужені.

Зважаючи на те, що Україна протягом майже всієї своєї історії була президентсько-парламентською республікою, а також задля констатації факту надважливості питань забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження, слід згадати, що Указом Президента України від 25 квітня 2001 р. № 281 було запроваджено інститут Постійного представника Президента України на Чорнобильській АЕС. Надалі, згідно з Положенням про Представника Президента України на Чорнобильській АЕС, затвердженим Указом Президента України № 120/200 від 19 лютого 2017 р., вказана особа представляла главу держави у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з питань, що виникають у зв'язку зі зняттям з експлуатації Чорнобильської АЕС, перетворенням четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему, а також з питань забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС та жителів міста Славутич. Однак Указом Президента України від 9 листопада 2007 р. № 1079/2007 вказану інституцію було ліквідовано.

Внаслідок здійснення реорганізації в системі органів державної влади в нашій країні можна виділити ще один етап у процесі історико-правового роз-

гляду правового статусу спеціальних органів державної влади, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на території Чорнобильської зони відчуження. Відповідно до положень Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 в нашій державі утворювалося Державне агентство України з управління зоною відчуження. Потім 28 березня 2011 р. Кабінетом Міністрів було видано Постанову № 346 “Про ліквідацію урядових органів”, що конкретизувала положення названого Указу Президента. Згідно з п. 1 Постанови № 346 Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення була ліквідована, а нормативні акти, якими встановлювався її правовий статус, втрачали чинність.

6 квітня 2011 р. Указом Президента № 393/2011 було затверджено Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов’язкового) відселення, а також інших пов’язаних з нею сферах. На цей час агентство діє на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564. Згідно з Положенням до основних завдань агентства належать “реалізація державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов’язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему, а також здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами”.

На відміну від своїх “попередників” діяльність агентства переорієнтовано на постійне підвищення якості управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, створення умов для творчого, мотивованого, прозорого та відповідального підходу при реалізації програм виробничої діяльності, міжнародної технічної допомоги, а також на викорінення проявів корупції, бездіяльності та неефективного використання бюджетних коштів.

Отже, проаналізувавши генезу адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів у Чорнобильській зоні відчуження у сфері забезпечення екологічної безпеки, висновуємо, що найважливішими напрямками її забезпечення мають стати подальша робота над удосконаленням системи управління в Чорнобильській зоні відчуження, передусім шляхом чіткого розмежування функцій, розподілу повноважень між органами державного регулювання в цій сфері. Необхідними є створення ефективної системи управління шляхом впровадження передових досягнень науки і техніки, створення в галузі сприятливого інвестиційного клімату. Разом з тим на сучасному етапі політика держави у галузі адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження залежить не тільки від її втілення у діяльності органів управління, але й від рівня правосвідомості та екологічної культури суспільства.

Література

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.
2. Доклад ООН о Чернобыльской катастрофе: Документ // Компас. 1993. № 190.
3. Обращение глав государств Беларуси, Российской Федерации и Украины к Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в преодолении последствий Чернобыльской катастрофы // Голос України. 1992. 25 марта.
4. Сіряк В. І. Правове забезпечення екологічної безпеки на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / В. І. Сіряк; Нац. аграр. ун-т. К., 2008. 19 с.
5. Федевич О. М. Особливості адміністративно-правового статусу державного департаменту — адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення // Часопис академії адвокатури України. 2010. № 8. 112 с.

Кожем'яка І. В. Історія організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження. Найважливішими напрямками забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження має стати вдосконалення системи управління в цій зоні, головно на основі чіткого розмежування функцій та розподілу повноважень і відповідальності між належними органами державного регулювання, створення в галузі сприятливого інвестиційного клімату та виховання правосвідомості та екологічної культури у суспільстві.

Kozhemyaka I. V. History of the organization of ensuring environmental safety in the Chernobyl exclusion zone. The most important areas of ensuring ecological safety in the Chernobyl exclusion zone should be to improve the management system in this area, mainly on the basis of a clear separation of functions and the distribution of powers and responsibilities between the appropriate state regulation bodies, the creation of a favorable investment climate in the field and the education of justice and ecological culture in society.

Кожемьяка И. В. История организации обеспечения экологической безопасности в Чернобыльской зоне отчуждения. Важнейшими направлениями обеспечения экологической безопасности в Чернобыльской зоне отчуждения должно стать совершенствование системы управления в этой зоне, главным образом на основе четкого разграничения функций и распределения полномочий и ответственности между соответствующими органами государственного регулирования, создания в области благоприятного инвестиционного климата и воспитания правосознания и экологической культуры в обществе.

Надійшла 30 листопада 2017 р.