

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Аварія на ЧАЕС 26 квітня 1986 р. стала найбільшою в історії атомної енергетики, визнана світовою спільнотою та Конституцією України (у ст. 16) [1] катастрофою планетарного масштабу. Попри важливість державного управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, на сьогодні рівень дослідженості правових аспектів державного управління в даній сфері є недостатнім.

*Метою цієї статті є дослідження правових аспектів державного управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.*

Аналіз думок низки авторів [2; 3 та ін.] дозволяє сформулювати наступне визначення поняття «державне управління» – вид діяльності держави, що полягає у цілеспрямованому організуючому та регулюючому впливі на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через використання повноважень виконавчої влади. Як зазначається, такий вплив здійснюється з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави, відображених у Конституції України та законодавчих актах [2, с. 94].

Сфера – це область дії, межі поширення чогонебудь, простір, на який спрямовують сили чи здійснюють вплив [4, с. 638; 5, с. 639 та ін.]. У даному разі тою областю, тим простором, на який здійснюється цілеспрямований вплив за допомогою використання повноважень виконавчої влади, є подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Указується, що Чорнобильська катастрофа є аварією, котра 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 [6; 7 та ін.].

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.

Перша група – власне наслідки Чорнобильської катастрофи (низка екологічних, медичних, демографічних тощо проблем); друга група – фактично наслідки наслідків катастрофи (низка технічних, соціально-економічних, психологічних тощо проблем); третя група – політичні та правові проблеми, спричинені, як правило, непрофесійним і непродуманим чи ідеологічно переважаним здійсненням своїх функцій державними органами СРСР, УРСР і незалежної України; четверта група – певні, зокрема, психологічні проблеми постраждалого від аварії та іншого населення України.

Пропонуємо називати: а) наслідки з першої групи безпосередніми наслідками Чорнобильської катастрофи; б) труднощі, які складають другу групу, опосередкованими наслідками Чорнобильської катастрофи; в) проблеми зі третьої групи – державно-правовими наслідками Чорнобильської катастрофи; г) проблеми з четвертої групи – нечорнобильськими проблемами сфери подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Очевидно, доцільно провести межі між чотирма зазначеними групами проблем і враховувати наявність цих меж протягом дослідження чорнобильської сфери. Однак доцільним також є віднесення всіх окреслених груп проблем до сфери подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, оскільки: 1) науковий інтерес наразі становлять не стільки причини проблем (наслідків) означеної сфери, скільки самі проблеми (наслідки) та шляхи їхнього вирішення (подолання); 2) зазвичай, навіть вирішенням проблем із четвертої групи займаються ті самі органи державного управління, що й вирішенням проблем зі трьох інших груп.

Інформація, яка наводиться органами державної влади та науковцями [6; 7; 8; 9 та ін.], упевнює в тому, що необхідним є надання потерпілому населенню кваліфікованої медичної, соціально-економічної, психологічної, правової та іншої допомоги, перш за все з боку органів державного управ-

ління (звичайно, враховуючи особливості конкретних ситуацій). Сьогодні надання такої допомоги, як і побудова Конфайнменту над Об'єктом «Укриття», є одним із головних завдань державного управління в чорнобильській сфері.

Виходячи із проаналізованої інформації, вкажемо, що подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи є мінімізація та, по можливості, повне вирішення (в конкретних питаннях) екологічних, медичних, демографічних, технічних, соціально-економічних, психологічних, політичних, правових та інших проблем, що виникли після аварії на ЧАЕС 26 квітня 1986 р. і тим чи іншим чином пов'язані з цією аварією (закономірно або помилково).

Далі відзначимо, що державне управління є тією частиною суспільного управління, яку суспільство, слідуючи теорії суспільного договору, передало державі для ефективного, професійного забезпечення прав та інтересів усього суспільства й кожної окремої людини і громадянина, підтримки порядку й законності. Якщо, умовно кажучи, державне управління є підвидом поняттям, а суспільне управління – видом, то родовим поняттям є управління.

Коли ми говоримо про довіру суспільства до держави в питанні управління, то маємо вказати, що суспільство вправі вимагати від держави та органів державного управління реалізації головного призначення досліджуваного підвиду управління – забезпечення функціонування й розвитку суспільства для досягнення певної мети. Такою метою, зокрема, постало подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. З теоретичної точки зору її можна досягти, успішно пройшовши 3 наступні стадії: 1) вирішити кожну конкретну проблему в кожній ситуації (для кожної особи); 2) вирішити всі конкретні проблеми в окремих видах наслідків (екологічному, медичному, соціально-економічному, правовому та інших видах); 3) вирішити всі проблеми, які постали внаслідок аварії на ЧАЕС.

Означені стадії є досягненням відповідно тактичних, оперативних і стратегічних цілей державного управління, що призводять до досягнення загальної мети. У певних випадках вирішення проблем (досягнення цілей) доцільно замінити дієслово «вирішити» на дієслово «мінімізувати» (причому, мінімізувати вплив на екологію і здоров'я населення України плутонію, що розпадатиметься протягом наступних 240 тис. р.).

Орієнтуючись на вказані раніше 3 стадії та 3 групи цілей, можна зауважити, що за рівнем управлінського впливу об'єктів державного управління можна поділити на: а) конкретну людину; б) групу людей (наприклад, тих, які офіційно визнані особами, постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи); в) суспільство в цілому (населення Ук-

раїни, яке постійно зазнає впливу радіоактивних відходів, що знаходяться в атмосфері).

За критерієм «формальної визначеності організаційних структур (область, місто, підприємство)» [2, с. 97], до об'єктів державного управління в чорнобильській сфері доцільно віднести Київську, Житомирську й низку інших областей України, міста Чорнобиль, Прип'ять тощо, а також Державне спеціалізоване підприємство «Чорнобильська атомна електростанція».

У літературі наводиться низка рис державного управління [2, с. 100; 10, с. 9 та ін.]. Однією з найбільш цікавих для дослідження рис є складність визначення ефективності діяльності органів державного управління («якщо для приватного сектора прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності» [2, с. 100]). Припустимо, що такими стандартами можуть слугувати: а) конкретні кількісні показники (скажімо,  $N$  осіб, постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи, забезпечено товаром  $O$  в кількості  $P$  штук кожна); б) конкретні якісні показники (наприклад, перейдено на новий рівень медичного обслуговування постраждалих осіб шляхом застосування устаткування  $M$ ); в) інші реальні показники практичної діяльності. Додамо, що, відповідно до діалектичного закону переходу кількості в якість, кількісні зміни на певному етапі призводять до якісних, а нова якість утворює нові можливості та визначає інтервали кількісних змін [11, с. 262].

Складність і різноманітність наслідків Чорнобильської катастрофи зумовлює застосування у процесі їхнього подолання великої кількості принципів, тобто тих керівних засад, що установлюють рамки, за які не можна виходити при організації та здійсненні державного управління.

Наприклад, принцип об'єктивності управління відображає необхідність урахування об'єктивних закономірностей і тих суспільних, законодавчо установлених цілей, що поставлено в даний історичний період часу (у ст. 16 Конституції України [1] тощо).

Принцип демократизму означає ґрунтування діяльності з державного управління на демократичних засадах, її відповідність інтересам усіх чи переважної більшості людей і громадян. Кажучи про досліджувану сферу, можна відмітити, що фактично немає людей і громадян, які були би проти тих дій органів державного управління, що здійснюються, як і немає людей, яким би ці дії могли заподіяти шкоду. Може йтися лише про те, що певні дії, які мають адресне спрямування (скажімо, пенсійне забезпечення конкретно осіб, постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи), здійсню-

ються в інтересах не всіх людей, а тільки тієї частини, якій вони адресовані. Таким чином, принцип демократизму пересікається із принципом гуманізму, оскільки вся діяльність у даній сфері (державно-управлінська та інша) є глибоко гуманною, спрямованою на допомогу людям.

Принцип публічності вказує на доступність і відкритість державного управління для населення, постійне, повне, об'єктивне й оперативне інформування громадськості про вчинювані дії. Реалізація означеного принципу є шляхом до подолання низки існуючих державно-правових наслідків Чорнобильської катастрофи та попередження появи нових. Проф. Ю. Саєнко інформує про те, що: а) Інститутом соціології НАН України з 1992 р. проводиться моніторинг наслідків Чорнобильської катастрофи; б) результати моніторингу визнано ООН, ВОЗ і МАГАТЕ; в) одним із результатів є доведення значимості системного повсякчасного інформування потерпілих про стан ситуації та способи й моделі адекватної поведінки та діяльності; г) недостатнє інформування спричинює те, що постраждалі починають керуватися суб'єктивними оцінками, які можуть суттєво відрізнятись від об'єктивних [8, с. 13–16].

Реалізація принципу балансу централізації та децентралізації дозволяє чітко розподілити права й обов'язки між центральними та місцевими органами державного управління для ефективного, усебічного вирішення завдань, що стоять у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Важливими принципами також є відповідність елементів управлінської діяльності органів державного управління (форм, методів і стадій) їхнім функціям і організації, а також диференціація та фіксування функцій у межах компетенції одного органа, декількох органів, підсистеми та в цілому організаційної структури державного управління. Виконання двох названих принципів дозволяє уникнути, крім іншого, проблеми складної системи повноважень органів державного управління в деяких питаннях подолання наслідків аварії на ЧАЕС, про яку пише І. Кринична [9, с. 136 та ін.].

Доцільно звернутися й до принципу взаємоповнюваності цілей («одна ціль сприяє іншій і її підсилює» [2, с. 99]). Цей принцип реалізується, наприклад, у тому, що ціль трансформації Об'єкту «Укриття» в екологічно безпечну систему сприяє реалізації цілі покращення екологічної безпеки України.

Необхідним є дослідження функцій державного управління, здійснюваних у чорнобильській сфері. Функція – це обов'язок, призначення, роль когось або чогось, виконувана робота [5, с. 701 та ін.].

Функцію державного управління в літературі визначають як відокремлену частину державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність

змісту та яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для впровадження в життя завдань державного управління [10, с. 11 та ін.].

Як відмічається, функції органів державного управління тісно пов'язані з функціями держави і відтворюють способи здійснення останніх [2, 418]. До основних функцій держави відносять наступні: а) політичну; б) соціальну; в) економічну; г) екологічну; ґ) зовнішню. Всі перелічені функції можуть бути реалізовані у сфері подолання наслідків аварії на ЧАЕС. Так, зовнішня функція реалізується, зокрема, через співпрацю в чорнобильних питаннях МНС України і МНС Білорусі (розвиток міжвідомчої співпраці) [6].

Науковий доробок сучасних учених містить низку класифікацій функцій державного управління. В їхніх рамках функції згруповані по-різному, але в багатьох випадках пересікаються. Як і в питанні принципів державного управління, складність і різноманітність сфери подолання наслідків Чорнобильської катастрофи зумовлює застосування в ній цілої низки функцій, що є надзвичайно актуальними й часто доповнюють одна одну.

Наприклад, не викликає сумнівів актуальність функції підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Як відзначається, в радянські часи досить низькою була енергетична культура (неякісна законодавча підтримка, непрофесійність кадрів, неухвалене ставлення до досвіду інших країн у сфері ядерної енергетики) [7], тому в незалежній Україні ситуація має бути кардинально іншою; одним із елементів енергетичної культури постає наявність професіоналів-державних управлінців у сферах енергетики, у тому числі ядерної, та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Зважаючи на види наслідків, серед цих управлінців мають бути дипломовані екологи, медики, фізики, економісти, юристи тощо.

Функція інформування громадськості про діяльність органів державного управління переключиться із принципом публічності, про який мова йде раніше в даній статті.

Велика увага приділяється також функції контролю. Приміром, дослідженню державного контролю у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС і надзвичайних ситуацій присвячено дисертацію та низку публікацій Ю. Кочеткова [12; 13 та ін.]. Означений автор: а) указує на те, що в роботах українських науковців (А. Авер'янова, О. Андрійко, В. Петрина тощо) висвітлюються економічні й технічні питання державного контролю у сфері надзвичайних ситуацій, а правовий аспект вивчено недостатньо [13, с. 67]; б) визначає державний контроль як об'єктивно зумовлену діяльність держав-

них органів, що полягає у спостереженні, аналізі, перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення і припинення дій, що суперечать установленим державою нормам, правилам і стандартам [13, с. 71]; в) пише про те, що докорінне оновлення нормативних засад державної контрольної діяльності в Україні в контексті переходу від «державоцентристської» до «людиноцентристської» моделі взаємовідносин держави й особи передбачає зосередження уваги на всіх видах відповідної діяльності, серед яких певне місце посідає державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС і надзвичайних ситуацій [12, с. 52].

*Висновок.* Сфера подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є надзвичайно складною, містить низку різноманітних наслідків. Це зумовлює необхідність використання в ній великої кількості ресурсів, включаючи трудові (професіоналів-державних управлінців у галузях екології, медицини, фізики, економіки, права тощо). При цьому, як правило, подолання наслідків аварії на ЧАЕС є не повним вирішенням проблем, а їхньою мінімізацією. Зважаючи на багатоманітність означеної сфери, майже всі загальнотеоретичні положення державного управління можуть бути застосовані до неї.

### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями за станом на 08 грудня 2004 р. на підставі Закону України № 2222-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – 265 с.
4. Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В. И. Даль. – М. : ЭКСМО, 2004. – 736 с.
5. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1988. – 750 с.
6. [Електронний ресурс] / Інтернет-сайт «Міністерство України з надзвичайних ситуацій». – Режим доступу : [www.mns.gov.ua](http://www.mns.gov.ua).
7. [Електронний ресурс] / Інтернет-сайт «Чернобыль, Припять, зона отчуждения ЧАЭС, Объект Укрытие и природа загрязнённых территорий». – Режим доступу : [www.chornobyl.in.ua](http://www.chornobyl.in.ua).
8. Саенко Ю. І. Соціальні уроки Чорнобилю / Ю. І. Саенко // Демографія та соціальна економіка. – 2006. – № 2. – С. 10–17.
9. Кринична І. Управління процесами подолання наслідків Чорнобильської катастрофи / І. Кринична // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – 2008. – № 2. – С. 132–138.
10. Крегул Ю. І. Правове забезпечення державного управління : навч. метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Ю. І. Крегул. – К. : КНЕУ, 2005. – 208 с.
11. Большая энциклопедия : в 62 т. Т. 17. – М. : Терра, 2006. – 592 с.
12. 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.
13. 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.

*Подано до редакції 11.03.2010 р.*