

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

УДК 340.1

В. Ф. Опришко,
д-р юрид. наук, проф.,
чл.-кор. НАН України,
декан юридичного факультету
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Розглядаються питання змісту системи законодавства з проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, його особливості. Звертається увага на забезпечення виконання цього законодавства, а також формулюються висновки та пропозиції щодо його вдосконалення та систематизації.

Ключові слова: Чорнобильська катастрофа, заходи подолання наслідків аварії на ЧАЕС, соціальний захист, правове регулювання, система законодавства, кодифікація Чорнобильського законодавства, державні органи, юридична наука.

Рассматриваются вопросы содержания системы законодательства по проблемам ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, его особенностей. Обращается внимание на обеспечение исполнения законодательства, также формулируются выводы и предложения по его усовершенствованию та систематизации.

Ключевые слова: Чернобыльская катастрофа, меры преодоления последствий аварии на ЧАЭС, социальная защита, правовое регулирование, система законодательства, государственные органы, юридическая наука.

The article deals with the system of legislation on the issues of overcoming the consequences of Chernobyl disaster, it's special features. Special attention is paid to the enforcement of this piece of legislation, conclusions and suggestions are made of how to improve and systemize this piece of legislation.

Keywords: Chernobyl disaster, measures to overcome consequences on the Chernobyl nuclear power station, Social security, regulation, legal system, codification Chernobyl legislation, state authorities, legal science

Перш ніж вести розмову про систему законодавства, яке діє в будь-якій сфері, потрібно розглянути її особливості. Сфера ліквідації наслідків подолання Чорнобильської катастрофи безперечно є надзвичайно складною, враховуючи її складові. Минуло 25 років з моменту аварії на Чорнобильській атомній електростанції (ЧАЕС) — катастрофи планетарного масштабу, наслідки якої доторкнулися тією чи іншою мірою територій близько 20 держав. Тільки в Україні, Росії, Білорусі, які постраждали більш за все, забруднення цезієм 127 із щільністю випадання 1 Кі/км² у сукупності зазнала 131 тисяча км² з населенням близько 4 млн чоловік, у тому числі близько 1 млн дітей.

Особливо тяжкі наслідки Чорнобильської катастрофи — значне погіршення стану здоров'я людей і чисельні жертви. Офіційні дані про загальну кількість померлих у результаті Чорнобильської катастрофи відсутні. За деякими оцінками ця цифра тільки за період 1986—1995 рр. становила від 3 до 10 тисяч чоловік. У Розподільний реєстр постраждалих від катастрофи на ЧАЕС у державах СНД включено близько 800 тисяч чоловік, які приймали участь у ліквідації аварії, головним чином, військовослужбовці (близько 350 тисяч чоловік).

За оцінкою експертів Наукового комітету ООН з впливу атомної радіації, повна колективна еквівалентна доза для населення всіх держав світу, що зазнали забруднення в наслідок Чорнобильської катастрофи, становить 600 тисяч чоловік (з яких 40 % припадає на країни СНД).

Пряма матеріальна шкода від катастрофи оцінювалась спеціалістами у 18 млрд карбованців, непряма — до 250 млрд карбованців у цінах 1887 року [1].

В Україні проживає більш як 2 мільйони 300 тисяч громадян, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи [2].

Можна зазначати й інші різноаспектні негативні тяжкі наслідки цієї катастрофи для України та ряду інших країн світу. Їх обсяг та зміст обумовили необхідність закріпити відповідне положення в Конституції України. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16 Конституції України). Мабуть важко знайти країну, в конституції якої наголошувалось би на необхідності подолання наслідків такої крупної, техногенної чи іншої подібної катастрофи.

Крім зазначеного конституційного положення, і в ряді інших статей Основного Закону України йде мова про забезпечення відповідних прав та гарантії їх реалізації, зокрема і тих, які прямо або побічно впливають із необхідності подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (ст. 3, 36, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 56 та інші). Проте, не дивлячись на закріплення в Основному законі нашої держави цих важливих конституційних положень, їх розвиток у поточному законодавстві, практика життя свідчить про те, що вони ще далекі від повної реалізації. Це стосується, зокрема, виконання Загальної програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 рр., розв'язання проблем медичного та соціального характеру, що впливають унаслідок радіактивного забруднення території, соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи, охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, ще неналежна координація діяльності державних органів, установ, організацій та об'єднань громадян, які покликані вирішувати різні проблеми в цій сфері та інші.

Одним із шляхів вирішення багатьох чорнобильських проблем є наявність необхідної системи законодавства та його ефективного використання у цій сфері правового регулювання. Загальновідомо, що законодавство та його систему розглядають у вузькому й у широкому плані. Коли мова йде про систему законодавства у вузькому плані, то під ним розуміють систему законів, які приймаються Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади України (ст. 75 Конституції України). Крім законів, до цього законодавства включається відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, тобто мова йде про ратифіковані міжнародні договори. Щодо законодавства у широкому плані, то в ньому об'єднуються закони та інші підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються здебільшого органами виконавчої влади (а це постанови Кабінету міністрів, накази, інструкції та інші нормативно-правові акти міністерств та відомств). Недивлячись на те, в якому розумінні, широкому чи вузькому, йде мова про законодавство, в будь-якому випадку мова йде про офіційне закріплення, вираження відповідних правових норм. Як у законодавстві в цілому, так і в кожному окремо взятому законі та іншому нормативно-правовому акті потрібно дотримуватись відповідної системності. Недарма, коли ведуть розмову про систему законодавства, то розуміють під нею форму зовнішнього

вираження правових норм у системі відповідних нормативно-правових актів, а коли мова йде про систему права, то під цим розуміють систему правових норм, що становлять зміст цих актів. Як система законодавства, так і система права покликані регулювати відповідні суспільні відносини і в основному кореспондуються між собою.

Систему законодавства, що діє у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, ми будемо розглядати у широкому його розумінні, оскільки тут діють норми Конституції України, значної кількості законів та інших нормативно-правових актів.

Загалом нормативно-правова база з питань Чорнобильської катастрофи містить 800 документів, які покликані регулювати різні аспекти суспільних відносин у сфері подолання її наслідків.

Основу нормативно-правової бази з питань Чорнобильської катастрофи безперечно, як уже зазначалось, складають норми конституційного права. Їх сутність вже розглядалась вище. Серед цих норм можна виділити дві їх групи: перша — норми Конституції України, які безпосередньо відносяться до Чорнобильської катастрофи (наприклад, ст. 16), та друга — норми, які мають де-що побічне значення до неї (наприклад, ст. 3, 36, 43, 46 та інші). Не дивлячись на те, що Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року [3] носить міжгалузевий характер, оскільки в ньому є норми, які можна віднести до різних галузей права, значна частина норм відноситься до конституційного права і містить основні положення щодо реалізації конституційних прав громадян на охорону їх життя і здоров'я, соціального захисту, зокрема і тих, хто постраждав у наслідок Чорнобильської катастрофи. В цьому ж законі ми знайдемо норми трудового, житлового, цивільного, транспортного, земельного, банківського, аграрного, медичного права, права соціального забезпечення та інших галузей. Цей висновок можна зробити, якщо проаналізувати, наприклад, зміст норм розділу IV «Соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи. Загальні компенсації та пільги».

Різногоалузеві норми закріплені і в інших розділах зазначеного закону, зокрема, в розділі VI «Захист населення, яке потерпіло від Чорнобильської катастрофи», в розділі VII «Особливості регулювання праці громадян, які працюють на територіях радіоактивно забруднених», у розділі VIII «Пенсії і компенсації особам, віднесеним до категорій 1, 2, 3, 4»

Вони знайшли свій подальший розвиток і в Загальнодержавній програмі подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки, затвердженій Законом України від 14 березня 2006 року та інших нормативно-правових актах.

Особливо хотілося би звернути увагу на частину національного законодавства України, до якої входять чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких було надано Верховною Радою України. Аналіз системи цих міжнародних договорів дає можливість виділити перш за все договори, які безпосередньо відносяться до проблем, пов'язаних з міжнародним співробітництвом у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. До них можна віднести, наприклад, Угоду про грант (Проект ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку (як Розпорядником коштів Гранта з Рахунка ядерної безпеки), Кабінетом Міністрів України та Державним комітетом ядерного регулювання України (як Одержувачем), яка була ратифікована Законом України 20 січня 2010 року, Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні від 20 листопада 1997 року — ратифікована 4 лютого 1998 року та ін.

Інша ж група міжнародних угод, не дивлячись на те, що вони носять політичний, рамковий характер, але вони містять і норми, які стосуються Чорнобильської аварії. Так, у Договорі про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року зазначено, що Високі Договірні сторони співробітничать у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Аналогічні норми містяться і в міжнародному договорі між Україною та Королівством Бельгії, Французькою спільнотою Бельгії, Фламаською спільнотою Бельгії, Німецькомовною спільнотою Бельгії, Валлонським регіоном Бельгії, Фламаським регіоном Бельгії від 23 квітня 1997 року. В політичних договорах України з рядом інших держав можна також зустріти норми, що стосуються міжнародного співробітництва у зазначеній сфері.

Крім законів та міжнародних договорів, які приймаються або ратифікуються законодавчим органом — Верховною Радою України, немало прийнято нормативно-правових актів, що стосуються ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Кабінетом Міністрів України. До таких необхідно віднести, наприклад, постанови «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали в наслідок Чорнобильської

катастрофи» від 21 травня 1992 року, «Про порядок видачі посвідчення особам, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 серпня 1992 року, «Про порядок відселення та самостійного переселення громадян з території, що зазнала радіоактивного забруднення в наслідок аварії на Чорнобильській АЕС» від 16 грудня 1992 року, «Про надання одноразової державної допомоги сім'ям, що виховують дітей, які стали інвалідами в наслідок Чорнобильської катастрофи, та дітей в яких видалено щитовидну залозу» від 8 лютого 1996 року, «Про забезпечення додаткових гарантій працівникам, які вивільняються з роботи у зв'язку із достроковим зняттям з експлуатації на Чорнобильській АЕС» від 21 серпня 1996 року та ін.

Значна кількість актів у сфері, яка стосується подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, видається Президентом України. Їх кількість становить біля 130. Ці укази носять як нормативний, так і індивідуальний характер. Здебільшого це акти індивідуального характеру, які стосуються призначення та звільнення міністрів України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та їх заступників. Таких «кадрових» указів біля 100. Це свідчить про нестабільність керівництва цим міністерством, що безперечно веде до відповідних негативних наслідків у його діяльності. І досить незначна кількість указів Президента України, які носять нормативний характер. Наприклад, укази Президента України від 5 березня 2004 року «Питання міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», «Про національну раду з проблем ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи» від 11 грудня 2006 року та деякі ін.

Немалу питому вагу у системі нормативно-правових актів займають накази та інструкції нормативного характеру центральних органів виконавчої влади. Їх кількість становить понад 100. Це акти Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Міністерства служби безпеки України, Міністерства фінансів України та інших органів. Наприклад, накази Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків

Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Порядку використання коштів, що виділяються на утримання центрів, відділів (підвідділів) або посадових осіб, які безпосередньо займаються питаннями організації оздоровлення осіб, постраждалих у наслідок Чорнобильської катастрофи» від 22 жовтня 2002 року, Міністерства праці та соціальної політики України «Про встановлення розмірів грошової компенсації вартості продуктів харчування громадянам, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи на 2010 рік» від 31.05.10; Міністерства фінансів України «Про затвердження порядку перерозподілу бюджетних призначень на централізовані заходи з оздоровлення громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи, між адміністративно-територіальними одиницями на 2009 рік» від 27 січня 2009 року та ін.

У ряді випадків видаються спільні накази відповідних органів центральної влади.

Слід зазначити, що абсолютна кількість цих наказів, оскільки вони зачіпають права громадян, відповідним чином реєструються в Міністерстві юстиції України. Без такої реєстрації вони не набувають юридичної сили, тобто не є чинними.

Закони та інші нормативно-правові акти, які діють у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, можна поділити на комплексні, в яких містяться норми різних галузей права, та чисто галузеві. Наприклад, до комплексних, міжгалузевих законів слід віднести Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року [4]. Так, у розділах II—IV цього закону визначена компетенція органів державної влади у сфері поводження з радіоактивними відходами (ст. 5—8). Наприклад, у розділі II визначено компетенцію Верховної Ради України (ст. 5), Кабінету Міністрів України (ст. 6), Автономної Республіки Крим (ст. 7) та місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (ст. 8). Норми цих статей слід віднести відповідно до конституційного та адміністративного права. Норми V розділу зазначеного закону «Обов'язки юридичних та фізичних осіб під час поводження з радіоактивними відходами» необхідно віднести до господарського права. Норми розділу IX «Правовий режим територій відведених під сховища радіоактивних відходів та об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами», здебільшого тяжіють до норм земельного права. Мають певну галузеву належність і інші норми цього закону.

До міжгалузевого, комплексного нормативно-правового акту можна віднести і Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року.

Хотілось би звернути увагу, що норми окремих законів України, які регулюють суспільні відносини в інших сферах, також містять норми, що стосуються питань, пов'язаних з Чорнобильською катастрофою. Наприклад, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [5] до загроз національним інтересам і національній безпеці України в екологічній сфері відносяться неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість на території України, зростання ризиків, виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів (ст. 7). До одного із основних напрямів з питань національної безпеки Закон відносить здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення і довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (ст. 8).

Подібним чином можна охарактеризувати й окремі норми Закону України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року [6]. В цьому законі, наприклад, є спеціальна стаття 33 «Органи мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій» та деякі ін.

Відповідні норми, що стосуються регулювання відносин, що впливають із подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, закріплюються в окремих галузевих кодексах (у Водному кодексі України (ст. 84), Земельному кодексі України (ст. 14), Лісовому кодексі України (ст. 102), Господарському кодексі України (ст. 413), Бюджетному кодексі України (ст. 87) та ряді інших).

Звертає на себе увагу те, що чорнобильське законодавство є досить динамічним та нестабільним. Так, наприклад, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року було внесено понад 40 змін та доповнень.

Як відомо, важливе значення має не лише система того чи іншого законодавства, а й стан його виконання. Як не прикро визнавати, але вимоги окремих законодавчих актів не виконуються.

Так, законами України про Державний бюджет України на 2006—2007 роки зупинялась дія окремих статей закону, а розміри компенсаційних виплат та допомог встановлювалась урядовими актами. У зв'язку з цим, Конституційний Суд України своїм рішенням від 9 липня 2007 року визнав неконституційним таке зупинення норм, що призвело масове звернення громадян до судів з позовами про здійснення виплат у розмірах визначених законом, у тому числі за попередні роки. За станом на 1 березня 2008 року, сума, що підлягає виплаті за рішенням судів, перевищувала 140 мільйонів гривень [7]. Дійсно, рішення Конституційного Суду відповідає частині 3 статті 22 Конституції України, в якій зазначено, що при прийнятті нових законів, або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Надзвичайно важливою є проблема щодо забезпечення житлом громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи. Мова йде про надання житлового приміщення, самостійне придбання, побудову та добудову його. Є навіть відповідна програма з цього питання. Зокрема, на квартирному обліку нині знаходиться 39,5 тисяч сімей, осіб, які постраждали в наслідок Чорнобильської аварії. Для того, щоб задовольнити їх житлові потреби, визачені відповідним законодавством, і, враховуючи, що останнім часом щорічно надавалось біля 300 квартир, потрібно більше ніж 130 років. Як кажуть, люди стільки не живуть, тим паче ті, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Адже відомо, що розпад окремих радіонуклідів, які наносять здоров'ю людей, відбудеться кілька сотень років. Така ситуація пояснюється тим, що в законах про державний бюджет таких коштів передбачається не достатньо, а в Законі України «Про державний бюджет на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року [8] зовсім їх не передбачено.

Ці та інші факти свідчать про те, що задекларовані сьогодні в Україні на законодавчому рівні заходи щодо соціального, медико-санітарного, радіологічного захисту постраждалого населення не в змозі забезпечити необхідний рівень умов проживання, охорони здоров'я, довкілля громадянам. У багатьох випадках це пов'язано з відсутністю належного механізму реалізації положень законодавчих актів у практичній діяльності особливо органів виконавчої влади різного рівня — від вищих та центральних до місцевих.

Потребує свого вдосконалення система та правовий статус органів держаного управління, функції яких пов'язані з успішною реалізацією вимог чорнобильського законодавства. Так, на сьогодні згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1539, МНС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із зазначених вище питань. Зроблений нами лише оглядовий аналіз показує, що із понад 60 повноважень, які покладені на МНС згідно до зазначеного положення, лише біля 13 % із них стосуються розв'язання «чорнобильських» проблем, серед них такі, як забезпечення зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему, здійснення заходів щодо зниження рівня опромінення та створення умов для забезпечення життєдіяльності на радіоактивно забруднених, унаслідок Чорнобильської катастрофи, територіях; організація та контроль виконання завдань щодо відселення громадян з радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій; забезпечення координації робіт у зонах, що зазнали радіаційного забруднення, проведення радіоекологічного моніторингу на радіоактивно забруднених, унаслідок Чорнобильської катастрофи, територіях та ін.

Отже, по-суті, МНС опікується досить вузьким колом питань, що стосуються забезпечення безпечного стану та радіаційної і ядерної безпеки зони відчуження та об'єкта «Укриття», поводження з радіоактивними відходами.

Питання соціального захисту населення відійшли до компетенції Міністерства праці та соціальної політики України. Однак, на сьогодні дане міністерство практично не в змозі вирішити жодної проблеми «чорнобильців». Мабуть тому найбільше нарікань, і вони були висловлені учасниками парламентських слухань у 2009 році, лунало саме щодо діяльності цього міністерства. Адже, серед його 50 повноважень, що визначені положенням (затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1543), лише 2, стосуються «чорнобильців», це — організація та координація робіт, пов'язаних з визначенням статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та забезпеченням здійснення заходів щодо їх соціального захисту; а також здійснення у межах своїх повноважень контролю за додержанням законодавства з питань надання пільг особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим

громадянам [9]. До речі, органам прокуратури давно потрібно було б вивчити питання про законність надання чорнобильських пільг як окремим громадянам, так і посадовим особам.

Виходячи з вище викладеного, назріла гостра необхідність створення єдиного органу виконавчої влади, який би займався вирішенням питань, пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи. Тим більше, що в постанові Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» від 18 квітня 2008 року, яка була прийнята по результатам відповідних парламентських слухань, що відбулися 1 квітня 2008 року, було доручено Кабінету Міністрів України створити центральний орган виконавчої влади з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в установленому Конституцією України порядку [10]. Але й ця постанова Верховної Ради, як і ряд, прийнятих нею законів, не виконується.

Не доцільним, з нашої точки зору, є ліквідація у 2006—2007 роках підрозділів з радіологій та радіаційного захисту, які знаходились у підпорядкуванні Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства аграрної політики. І це при тому, що Україна є зоною підвищеного радіаційного ризику.

Непоодинокі випадки, пов'язані із порушенням законодавства у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (це незаконна торгівля забрудненими радіонуклідами деревиною, м'ясом диких тварин та птахів, рибою, грибами та ягодами, металом тощо). На парламентських слуханнях у Верховній Раді України 16 квітня 2008 року на той час заступник Генерального прокурора України пояснила через що це відбувається. Через те, що, за її словами, 285 кілометрів зони і досі небезпечно. В зв'язку з цим спокійно вивозиться і деревина, і риба. Вона навела приклад, коли працівники міліції затримали машину, де було півтонни риби, склали акт про те, що рибу знищено, але на місці, де її знищили і закопали залишків риби не було. Коли були вивчені документи, то з'ясувалося, що один з тих, кого затримали, має на оболонському ринку м. Києва торгові точки. Така сама ситуація з вивозом деревини [11].

А скільки встановлених випадків, що випускники шкіл поступають на «пільгових умовах» по підроблених, липових чорнобильських довідках. А хто знає скільки «псевдочорнобильців»?

За різними неофіційними даними вони становлять 20—30 %. Є приклади, коли ліквідаторами були визнані особи 1980 року народження. Хотілося би у даному випадку поставити питання перед правоохоронними органами: хто і чи їх багато за ці службові злочини були притягнуті до кримінальної відповідальності, наприклад, по ст. 366 «Службове підроблення» Кримінального Кодексу України? Адже дане діяння карається штрафом до 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або обмеженням волі на строк до 3 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. А те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, — карається позбавленням волі на строк від 2 до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. А за цими злочинами приховуються й інші, такі як хабарі, надання незаконних послуг, пільг, навіть при вступі до вузів тощо [12].

Варто звернути увагу і на чинне господарське законодавство. Його аналіз вказує на наявність значної кількості обмежень і заборон, щодо господарської діяльності на радіоактивно забруднених територіях (п. 3 ст 413 Господарського кодексу України). Безперечно, це не сприяє справі відновлення радіоактивно забруднених територій та створенню необхідних умов для їх стабільного розвитку.

Розгляд ряду питань щодо системи законодавства, пов'язаного з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи, узагальнення і аналіз практики його застосування, дає можливість зробити певні висновки та пропозиції, сутність яких зводиться до наступного.

Законодавству про подолання наслідків Чорнобильської катастрофи властивий комплексний, багатогалузевий характер, адже у ньому закріплені норми різних інститутів та галузей законодавства, які регулюють відповідні суспільні відносини. Якщо об'єднати їх за змістом цих суспільних відносин, то це вже буде інститут і не якоїсь конкретної галузі законодавства, а міжгалузевий, оскільки, як вище зазначалося, ці норми належать до різних галузей права і законодавства. Вище викладене дає підстави розглядати цей інститут як міжгалузеве комплексне утворення законодавства України. І це не простий правовий інститут, а суперінститут.

Наявність досить великого за обсягом і широкого за галузевою належністю, а в ряді випадків незбалансованого, неузгодже-

ного, суперечливого так званого чорнобильського законодавства, а також значна тривалість його перспективної дії, ставить питання про необхідність його систематизації, шляхом його консолідації та наступної кодифікації. І тут можуть бути різні назви кодифікованого акту: Чорнобильський кодекс України; Кодекс законів про подолання наслідків Чорнобильської катастрофи тощо. Звичайно можна прийняти не кодекс, а відповідний консолідований законодавчий акт, у якому у відповідній системі логічно будуть пов'язані і об'єднані певні групи норм окремих галузей права. Такий закон надасть можливість ліквідувати множинність нормативно-правових актів по одному і тому ж питанню (в даному випадку по правовому регулюванню подолання наслідків Чорнобильської катастрофи), виключить нормативне дублювання і застарілі нормативно-правові акти, усуне прогалини і колізії, а також сприятиме вирішенню інших не менш важливих проблем.

Систематичне незабезпечення виконання законодавства у зазначеній сфері висуває проблему не лише посилення контролю за його дотриманням з боку відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а й перегляду заходів юридичної відповідальності до тих, хто його порушує.

Потребує свого вдосконалення система та правовий статус органів виконавчої влади, що здійснюють відповідні функції у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Необхідно більш чітко, під керівництвом Кабінету Міністрів України, здійснювати координацію їх діяльності.

Виникає необхідність і в перегляді повноважень громадських формувань («Союз Чорнобиль Україна», Всеукраїнська громадська організація інвалідів Чорнобиля «Прип'ять», «Чорнобиль», Громадське об'єднання «Матері дітей Чорнобиля», Громадське об'єднання корінних жителів м. Чорнобиля «Чорнобильська громада» тощо) та залучення їх до діяльності відповідних державних органів.

Можна вести мову і про інші питання правового характеру, що стосуються чорнобильської проблематики. Однією із причин їх наявності є практична відсутність досліджень юристів-учених у цій сфері, зокрема представників конституційного, адміністративного, трудового, господарського, цивільного, житлового, кримінального та інших галузей права.

Потребують наукового аналізу і проблеми міжнародного співробітництва у зазначеній сфері.

Не дивлячись на наявність досить авторитетних науково-дослідних центрів у нашій державі, таких як Інститут держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, Національна академія правових наук України, Інститут економіко-правових досліджень НАН України, значної кількості юридичних вузів та факультетів, правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, можна зазначити, досліджується незадовільно, практично нема підготовлених кандидатських і докторських дисертацій. Не проводяться науково-практичні конференції, круглі столи тощо. Практично не висвітлюються відповідні правові проблеми і в засобах масової інформації (по телебаченню, радіо, газетах, журналах, офіційних та неофіційних сайтах Інтернету).

Минула четверть віку з дня Чорнобильської трагедії. Але, як свідчить наше життя, значна кількість різноаспектних проблем, пов'язаних з нею, далекі від свого успішного вирішення. З ними жити ще не одному поколінню людей. І тому держава, її органи, громадські організації, науково-дослідні установи та інші структури, вчені повинні не лише тримати в полі зору ці проблеми, а й вживати активних заходів щодо їх вирішення. Це стосується безпосередньо і представників юридичної науки.

Література

1. Соціальний захист постраждалих в наслідок Чорнобильської катастрофи. Передмова. — Бюлетень законодавства юридичної практики України 2007 р. — № 8. — С. 5—6.
2. Парламенські слухання на тему: «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи». — К.: Парламенське видавництво. — 2008. — С. 163.
3. Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 16, ст. 200.
4. Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 27, ст. 198.
5. Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 39, ст. 351.
6. Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 39, ст. 488.
7. Парламенські слухання на тему: «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи». К., Парламенське видавництво, 2008, с. 167.
8. Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 22, / № 22—23; № 24—25, ст. 263.
9. *Опришко В. Ф.* Правові Чорнобильські проблеми // ПРЕ: Збірник наукових праць. Випуск 9.—К.: КНЕУ, 2009 р. — с. 15—16.
10. Відомості Верховної Ради України, 2008 р., № 26, ст. 250.

11. Парламенські слухання на тему: «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи». К., Парламенське видавництво, 2008, с. 192.

12. *Опришко В. Ф.* Правові Чорнобильські проблеми // ПРЕ: Збірник наукових праць. Випуск 9.—К.: КНЕУ, 2009.

Стаття надійшла до редакції 09.06.10

УДК 340.1

Г. О. Федоренко,
канд. юрид. наук, доцент кафедри теорії та історії
держави і права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

**ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ
ВСІХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ
В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС
І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ
ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ»**

У статті наголошується, що лише наявність тісного взаємозв'язку між загальними та спеціальними гарантіями є передумовою утворення та функціонування дієвої «системи забезпечення законності».

Ключові слова: законність, гарантії законності, спеціальні гарантії законності

В статье акцентируется внимание на то, что только наличие тесной взаимосвязи между общими и специальными гарантиями является предпосылкой создания и функционирования действенной «системы обеспечения законности».

Ключевые слова: законность, гарантии законности, специальные гарантии законности

The article notes that only the close relationship between the general and specific guarantees are a prerequisite for the establishment and effective functioning «of the rule of law.»

Keywords: Legalism, guarantees of legality, special guarantees of legality

Забезпечення режиму законності, передусім, передбачає наявність ґрунтовно продуманої системи правових, демократичних законів, цілісної системи законодавства, що будується на основі верховенства Конституції України. Зокрема, одним із таких ва-