

МІСЦЕ ТА РОЛЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ЛІКВІДАЦІЮ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

ПИЛИПЮК Л.І. - здобувач ВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», юридичний факультет, кафедра правового регулювання економіки

УДК 342.518:621.039.586](477)

В статті здійснюється дослідження правових аспектів діяльності Кабінету Міністрів України, розкриваються його місце і роль в системі державних органів влади, забезпечуючих ліквідацію наслідків катастрофи на ЧАЕС. Делаются выводы и рекомендации.

Ключові слова: Чорнобильська катастрофа, Конституція України, Кабінет Міністрів України, нормативно-правовий акт, повноваження Кабінету Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, постанова Кабінету Міністрів України.

Серед усіх трагедій, які пережило людство, Чорнобильська катастрофа не має аналогів за масштабами рукотворного забруднення екологічної сфери, негативного впливу на здоров'я, психіку людей, їх соціальні, економічні і побутові умови життя. Тому одним із ключових завдань сьогодення залишається подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – трагедії планетарного масштабу, які відчутно зачепили інтереси мільйонів громадян України та цілої низки держав світу. Згідно з масштабами, участь держави у цьому процесі видається ключовою, адже за своєю суттю держава є ключовим інститутом громадянського суспільства, який покликаний забезпечувати його сталий та стабільний розвиток, забезпечувати його соціальну, економічну та екологічну безпеку. У юридичній літературі окремі аспекти цієї проблематики досліджувались у працях Г. І. Балюк, А. В. Басова, А. А. Кутиркіна, В. Ф. Опришка та інших вчених.

Проте актуальність проблем, породжених цією аварією, з роками не зникає і не зменшується. Вони не лише трансформуються, а й з часом кількість невирішених питань накопичується та зростає. Деякі з них, такі як соціально-економічні та медико-санітарні, вимагають комплексного вирішення на усіх рівнях діяльності органів державної влади.

Метою написання цієї наукової статті є здійснення дослідження й аналізу правових аспектів діяльності Кабінету Міністрів України, розкриття його місця та ролі в системі державних органів влади, які забезпечують здійснення ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Виведення висновків та рекомендацій.

Варто наголосити, що саме Кабінет Міністрів України займає ключове місце в системі державних органів влади, які забезпечують ліквідацію наслідків катастрофи на ЧАЕС. Адже саме уряд визначає всю господарську міжнародну діяльність в зоні відчуження.

Кабінет Міністрів України, як вищий виконавчий орган в системі органів державної влади, у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Конституційні повноваження Кабінету Міністрів України визначено статтею 116 Основного Закону України, згідно з якою він забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави,

виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; а також виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [5] на КМУ покладаються завдання, зокрема, щодо забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм еконо-

мічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України.

У статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено повноваження вищого виконавчого органу. Так, у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій КМУ має такі повноваження: забезпечення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства; забезпечення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечення розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпечення здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, прийняття рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха тощо.

Крім того, КМУ спрямовує, координує і контролює роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя.

Визнаючи масштабність і складність наслідків Чорнобильської катастрофи, КМУ створив Міжвідомчу комісію з питань комплексного розв'язання чорнобильських про-

блем [11, с. 171], до складу якої входять міністри Міністерства Надзвичайних Ситуацій, Міністерства соціальної політики; заступники міністра Міністерства фінансів, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства юстиції, а також заступник голови правління Пенсійного фонду України, генеральний директор державної установи «Науковий центр радіаційної медицини Академії медичних наук України» та представники громадських організацій.

КМУ видає також нормативні акти щодо фінансування заходів по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Наприклад, КМУ своєю постановою № 807 від 27 липня 2011 року затвердив Порядок використання коштів державного бюджету, передбачених для будівництва (придбання) житла для громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та потребують поліпшення житлових умов, насамперед сімей з дітьми, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи та потребують особливого догляду, інвалідів І групи, інвалідність яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою [3]. Головним розпорядником бюджетних коштів, передбачених названою постановою, виступає Міністерство надзвичайних ситуацій України, яке є головним органом у системі державних органів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій.

У межах системи органів виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України, виділяють систему центральних органів виконавчої влади, що складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Як зазначено в статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи – одна з найбільш глобальних і

важливих проблем сьогодення. Вирішення цієї проблеми є конституційним обов'язком України [1, с. 362-696], що передбачено у ст. 16 Основного Закону України, та потребує колосальних ресурсів і багаторічної системної та ефективної роботи державних органів влади.

Згідно з положеннями статті 5 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [7, с. 89] Україна визначає правовий режим зон, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, укладає договори на проведення робіт з іншими державами, міжнародними організаціями. Кабінет Міністрів України визначає всю господарську міжнародну діяльність у зоні відчуження. Координацію робіт у зонах здійснює Міністерство надзвичайних ситуацій України.

Згідно з положеннями статті 1 Закону України «Про державний матеріальний резерв» [8, с. 89] до державного резерву входить, у тому числі, запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, передбачених законодавством. Державний резерв створює Кабінет Міністрів України. Управління єдиною системою державного резерву здійснює центральний орган виконавчої влади, а саме: Державне агентство резерву України [6, с. 17]. Використання матеріальних запасів державного резерву допускається і є доцільним саме на початковому етапі ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, коли для мінімізації негативних наслідків такої ситуації недостатньо наявних засобів і заходів уповноважених державних органів.

Кабінет Міністрів України прийняв низку важливих постанов, спрямованих на реалізацію і розвиток положень законів України, Загальнодержавної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки. Наприклад, слід назвати Постанову КМУ від 18 грудня 2002 року №1927 «Про затвердження Порядку перерахування внеску України до Чорнобильського фонду «Укриття» [4, с. 104], зі

змінами внесеними постановою КМУ від 17 травня 2006 року №694 «Питання внеску України до Чорнобильського фонду «Укриття» [2, с. 168]. Цей порядок визначає механізм перерахування внеску України до названого фонду згідно з Рамковою угодою між Україною та Європейським банком реконструкцій і розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні від 20 листопада 1997 року [12, с. 171], ратифікованою Верховною Радою України 4 лютого 1998 року [9].

Власне порядку використання коштів Чорнобильського фонду «Укриття» стосується постанова КМУ від 31 березня 2003 р. № 421 «Про затвердження Порядку виконання Плану здійснення заходів на об'єкті «Укриття» [4, с.104]. Цей Порядок визначає процедуру планування, звітності, проектування, експертизи, погодження та затвердження проектів будівництва і отримання відповідних дозволів під час виконання програми міжнародної технічної допомоги – Плану здійснення заходів на об'єкті «Укриття» (далі – План).

План виконується з урахуванням Стратегії перетворення об'єкта «Укриття», ухваленої рішенням Міжвідомчої комісії з комплексного вирішення проблем Чорнобильської АЕС від 12 березня 2001 р., та умов ліцензії на експлуатацію об'єкта «Укриття», виданої ДСП «Чорнобильська АЕС».

Під час виконання Плану за рахунок грантів Чорнобильського фонду «Укриття» здійснюються: нове будівництво (об'єкти інфраструктури, конфайнмент); реконструкція, модернізація і технічне переоснащення об'єкта «Укриття»; стабілізація будівельних конструкцій об'єкта «Укриття» (ремонт, підсилення, зміцнення, відновлення та часткова заміна будівельних конструкцій); реконструкція інших об'єктів інфраструктури (центр підготовки персоналу, реабілітаційний центр тощо); проводяться роботи, надаються послуги та купуються товари, не віднесені до будівництва.

Отже, система державних органів, що забезпечують прове регулювання ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС є системою органів державної влади, які наділяються повноваженнями щодо забезпечення правового

регулювання ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. І центральне місце у системі цих органів посідає саме Кабінет Міністрів України.

Не дивлячись на те, що на цей час в Україні діє ціла низка органів державної влади з питань ліквідації наслідків катастрофи на ЧАЕС, варто зауважити, що вони не мають чітко узгодженої системи організаційно-владних та організаційно-фінансових повноважень. Крім того, варто звернути увагу на неефективність законодавства, яке регулює суспільні відносини, що склалися у процесі подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, з огляду на такі його риси, як безсистемний розвиток та внутрішня суперечливість, очевидні диспропорції у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх, недостатня наукова обґрунтованість законодавчих актів, їх декларативність і безадресність, відсутність у цих актах механізмів їх реалізації.

Усе це зумовлює ситуацію, коли держава, представлена державними органами влади, часто діє нецілеспрямовано та безрезультатно у питаннях подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Однією зі складних проблем ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи є відсутність належного громадського контролю, у тому числі і за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Література

1. Конституція України: Науково-практичний коментар/В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю. В.Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я.Таций, Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошевой та ін. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003 . – С. 362-696.

2. Питання внеску України до Чорнобильського фонду «Укриття». – Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2996 року № 694 // Офіційний вісник України від 31.05.2006. – 2006, № 20, 168с. ст. 1485, код акту 36346/2006.

3. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для будівництва (придбання) житла для громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та потребують поліпшення житлових умов, насамперед сі-

АНОТАЦІЯ

У статті здійснюється дослідження правових аспектів діяльності Кабінету Міністрів України, розкриваються його місце та роль у системі державних органів влади, які забезпечують ліквідацію наслідків катастрофи на ЧАЕС. Робляться висновки та рекомендації.

SUMMARY

The article makes an attempt to analyze the legal aspects of the Cabinet's of Ministers of Ukraine activity, revealing its place and role in the system of public authorities that provide the liquidation of Chornobyl disaster's consequences. Conclusions and recommendations are made.

мей з дітьми, які стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи та потребують особливого догляду, інвалідів I групи, інвалідність яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою. – Постанова КМУ від 27 липня 2011 року, № 807 // Офіційний вісник України від 05.08.2011 - 2011 р., № 57, ст. 2299.

4. Про затвердження Порядку перерахування внеску України до Чорнобильського фонду «Укриття». – Постанова КМУ від 18 грудня 2002 року № 1927 // Офіційний вісник України офіційне видання від 03.01.2003 2002 р., № 51, 104с. Ст. 2328, код акту 23846/2002.

5. Про Кабінет Міністрів України. – Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Голос України від 13.10.2010 - № 191

6. Про Положення про Державне агентство України. – Указ Президента України від 13.04.2011 №463/2011 // Офіційний вісник Президента України від 21.04.2011 - 2011 р., № 12, 17с. Ст. 629.

7. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. – Закон України від 27.02.1991 № 791а-XII // Відомості Верховної Ради УРСР від 16.04.1991 - 1991 р., № 16, ст. 198.

8. Про державний матеріальний резерв. – Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР

// Офіційний вісник України - 1997 р., № 8, том 1, стор. 89, код акту 236/1997

9. Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні. – Закон України від 04.02.1998 № 80/98-ВР // Відомості Верховної Ради України від 12.06.1998. – 1998 р., № 24, ст. 142.

10. Про затвердження Порядку виконання Плану здійснення заходів на об'єкті «Укриття». – Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р., № 421 // Офіційний вісник України від 18.04.2003. – 2003 р., № 14, 32с. Ст. 620, код акту 24807/2003.

11. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань комплексного розв'язання Чорнобильських проблем. – Постанова КМУ від 6 травня 2009 року. - №440 // Офіційний вісник України від 15.05.2009 - 2009 р., № 33, 127с. Ст.1154.

12. Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні від 20 листопада 1997 року // Офіційний вісник України від 07.06.2006. – 2006 р., № 21, 171с. Ст. 1587, код акту 36365/2006.