



УДК 349.3

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Визначається система та структура органів державної влади, до повноважень яких відноситься забезпечення соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виходячи із поділу на органи загальної компетенції та спеціально уповноважені органи державної влади.

Ключові слова: соціальний захист, органи державної влади, Чорнобильська катастрофа.

Здатність держави бути носієм обов'язків з надання, визначених Конституцією України, видів соціального захисту може бути реалізована через органи держави, органи місцевого самоврядування, державні установи, недержавні фонди, роботодавців. Виконання зазначеного завдання значною мірою залежить від налагодження оперативної та дієвої системи взаємодії уповноважених органів. В суспільстві діяла раніше і в наш час діє особлива система державних органів, на яку покладено обов'язок із соціального захисту осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи.

Теоретичною основою дослідження є наукові положення, що стосуються органів держави як суб'єктів правовідносин, розроблені представниками загальної теорії права, конституційного, адміністративного права та права соціального забезпечення: В. Б. Аверьяновим, Г. В. Атаманчуком, В. С. Андреевим, Н. Б. Болотіною, О. І. Кульчицькою, Н. Р. Нижник, О. Є. Мачульською, П. Д. Пилипенком, С. М. Приходьком, А. М. Сиротою, С. М. Синчук, Б. І. Сташківим, Е. Г. Тучковою, І. С. Ярошенко та ін. Незважаючи на проведені у цій сфері дослідження, на жаль, відсутній комплексний підхід щодо визначення системи органів держави як суб'єктів правовідносин та їх повноваження у сфері соціального захисту. Важливість дослідження полягає в тому, що необхідним є визначення системи органів, які уповноважені на вирішення проблем соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. У контексті Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [1] констатуємо, що система органів соціального захисту остаточно не сформована, тому наявні суттєві проблеми з координацією їх діяльності та безпосереднім наданням соціального захисту. У зв'язку з цим, метою даного дослідження є аналіз існуючої системи органів держави, як суб'єктів правовідносин з соціального забезпечення громадян, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС.

До органів держави, як суб'єктів, що надають соціальне забезпечення відповідно до законодавства, належать державні органи, які наділені спеціальною правоздатністю, оскільки вони мають відповідні права та обов'язки для реалізації визначених законодавством завдань. Ці органи можуть мати лише ті права та обов'язки, які відповідають завданням, для реалізації яких вони створені. Тому їх правовий статус охоплює компетенцію державного органу як сукупність його державно-владних



повноважень. Система органів у сфері соціального захисту створена з метою реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються у суспільному житті є сукупністю органів держави, між якими розподілені різні види державної діяльності [2, с. 11]. Основним їх призначенням є виконання нормативно-правових актів у процесі реалізації особою прав на соціальний захист відповідно до Конституції України та законів, які закріплюють механізми реалізації права особи, яка потерпіла внаслідок катастрофи на ЧАЕС на відповідні види соціального захисту [3]. Тому управлінська діяльність уповноважених органів з соціального забезпечення полягає у реалізації законів та використанні владних повноважень [4, с. 36], тобто у виконанні прийнятих рішень [5, с. 74].

Найбільш доцільно, на нашу думку, розглядати систему державних органів у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи за їх правовою природою. За цим критерієм органи державної влади прийнято поділяти на органи загальної компетенції та спеціально уповноважені органи державної влади. До органів загальної компетенції відносяться органи державної влади, для яких характерна широта компетенції щодо вирішення питань соціального захисту в цілому та окремих категорій, зокрема щодо громадян, які постраждали внаслідок радіаційного опромінення. Особливістю діяльності зазначених органів щодо вказаної категорії громадян полягає в тому, що вони здійснюють свою діяльність поряд з вирішенням інших завдань і виконують її як самостійно, так і спільно зі спеціально уповноваженими органами в даній сфері (зокрема, з Пенсійним фондом України).

До органів загальної компетенції, які повинні забезпечити соціальний захист громадян, що постраждали від наслідків катастрофи на ЧАЕС, на нашу думку, можуть бути віднесені ті, яким надано право і на яких покладено обов'язки щодо вирішення всіх питань у сфері соціального захисту, зокрема: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації.

Першою ланкою у системі органів за своїм конституційним статусом є Верховна Рада України, яка згідно зі ст. 85 Конституції України уповноважена приймати законодавчі акти, які безпосередньо чи опосередковано врегульовують відносини щодо соціального захисту громадян, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС (бюджетні видатки на соціальний захист), затверджує загальнодержавні програми та щорічно проводить парламентські слухання з проблемних питань реалізації їх права на соціальний захист [6]. Слід відмітити, що її основними функціями у сфері соціального захисту громадян, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС є прийняття законів [3] та програм у сфері соціального захисту [7; 8].

Наступним в ієрархії органів є Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади України (ст. 113 Конституції України). Як орган загальної компетенції, він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність [9, с. 15]. Зазначений орган державної влади реалізує свої повноваження в зазначеній сфері шляхом прийняття постанов та розпоряджень щодо ключових питань державного управління та регулювання в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, наприклад постанова "Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 26 липня 1996 р., "Про щорічну допомогу на оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", тощо.

З метою постійного забезпечення соціального захисту державними органами загальної компетенції у зазначеній сфері щодо громадян, які постраждали від радіаційного впливу Чорнобильської катастрофи створюються спеціально уповноважені органи державної влади у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. До таких слід віднести Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій.



Міністерство соціальної політики України є спеціально уповноваженим державним органом у сфері соціального забезпечення, що належить до функціональних міністерств, оскільки його компетенція визначається соціальною функцією Української держави та наділений повноваженнями щодо сприяння в реалізації особою її права на соціальний захист [1]. Міністерство бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та забезпечує через систему підпорядкованих йому органів реалізацію права громадян на соціальний захист.

За часів незалежної України ця державна структура пережила відповідні зміни та реформування. До кінця 1997 року управлінську діяльність у галузі соціальної політики здійснювало Міністерство соціального захисту населення України, пріоритетними напрямками діяльності якого були формування державної політики у сфері соціального захисту населення; зокрема: розробка, координація, контроль виконання цільових програм соціального захисту населення; прогнозування розвитку соціальної сфери, внесення пропозицій щодо вдосконалення системи соціального захисту населення. Як показує аналіз завдань та повноважень міністерства, пріоритетним напрямом його діяльності були становлення та розвиток сфери соціального захисту як напрямку державної політики, тому фактично не вирішувалися конкретні проблеми та питання населенням, у тому числі і особами, які постраждали від аварії на ЧАЕС [10]. Указом Президента України наприкінці 1997 року було створено Міністерство праці та соціальної політики України [11] відповідно до якого визначили широкий спектр завдань, пов'язаних із регулюванням сфери праці та значно зменшили пріоритетні напрями діяльності у галузі соціального захисту населення. Діяльність міністерства обмежувалася розробкою, обґрунтуванням, координацією та контролем за виконанням програм з питань соціального захисту, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, прогнозування розвитку соціальної сфери, підготовкою пропозицій щодо вдосконалення системи соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, організацією і здійсненням моніторингу у сфері соціального захисту. Здебільшого діяльність новоствореного міністерства у сфері соціального захисту зводилася до попереджувальної функції, що була спрямована на зниження рівня безробіття та створення безпечних умов праці. Відповідно функції міністерства були чітко розподілені лише по таких напрямках соціального забезпечення, як пенсійне забезпечення та соціальний захист населення.

З 2000 року завдання міністерства у сфері соціального забезпечення були зведені лише до участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального захисту через систему підпорядкованих органів та своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, забезпечення здійснення Пенсійним фондом України заходів з пенсійного забезпечення та соціального страхування [12]. Проте сьогодні до повноважень Міністерства соціальної політики належить організація роботи щодо виплати передбачених законодавством України компенсацій та допомоги, санаторно-курортного лікування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також координація роботи, пов'язана з визначенням їх статусу, безкоштовним харчування дітей на радіоактивно забруднених територіях та виплату компенсацій сім'ям з дітьми, потерпілим внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра праці та соціальної політики. Пенсійний фонд України організовує у межах своїх повноважень виконання актів законодавства, здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, у тому числі щодо пенсійного забезпечення громадян, які потерпіли від наслідків Чорнобильської катастрофи. Основними завданнями Пенсійного фонду України є: участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення, призначення та (перерахунок) пенсій, забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та



виплати пенсій, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством. Пенсійний фонд України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому законодавством порядку з Міністром праці та соціальної політики, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями, відповідними органами інших держав [13].

Одним із органів державного управління в системі органів соціального захисту можна вважати Міністерство охорони здоров'я України, органи якого на місцях постійно надають допомогу постраждалому населенню. Дане міністерство уповноважене проводити доготівальний автоматизований моніторинг стану здоров'я та персональний облік постраждалих, який здійснюється через систему Державного реєстру України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, який створено відповідно до ст. 16 Закону "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" з метою ефективного розв'язання завдань медико-соціального забезпечення даної категорії осіб. Головними завданнями реєстру є здійснення контролю за станом здоров'я осіб та вивчення близьких і віддалених медичних наслідків у постраждалих. Його створення дозволяє здійснювати постійний контроль, оцінку та прогнозування стану здоров'я осіб та медико-демографічної ситуації на основі інформації, зібраної в реєстрі, виявляти достовірні причинно-наслідкові зв'язки між показниками здоров'я та факторами ризику радіаційного і нерадіаційного походження; проводити облік соціально-психологічних чинників для оцінки та прогнозування соціально-психологічної ситуації; проведення спеціальних наукових досліджень епідеміологічного, медико-біологічного та соціального характеру [14]. Дані, зібрані в реєстрі, повинні сприяти розробленню та впровадженню профілактичних заходів, спрямованих на зниження негативних наслідків Чорнобильської катастрофи, адже до складу реєстру входять медичні, дозиметричні та соціологічні підреєстри, що забезпечують облік осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відтворення доз їх опромінення. Складовою частиною Державного реєстру є Український військовий реєстр і його підрозділи, що ведуться Міноборони, МВС та СБУ.

Організацію та ведення Державного реєстру в цілому, виконання завдань медичного, дозиметричного та соціологічного підреєстрів, а також Українського військового реєстру і його підрозділів, вдосконалення їх функціонування на всіх рівнях управління та використання накопиченої інформації забезпечує Український центр інформаційних технологій та Національного реєстру Міністерства охорони здоров'я України. Зокрема, медичний підреєстр забезпечує накопичення та збереження даних цільової диспансеризації та медичної допомоги постраждалому населенню. Облік осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здійснюється згідно з посвідченням і реєстраційною картою. Фінансування робіт, пов'язаних із створенням та підтримкою Державного реєстру, забезпечується за рахунок коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення. Формування інформаційних банків даних у Державному реєстрі здійснюється шляхом збору та реєстрації паспортних даних осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, даних їх диспансеризації, медичної допомоги, результатів вимірювань та реконструйованих доз опромінення, соціологічних даних, результатів їх обробки та аналізу. Тому Державний Реєстр України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи — це багатофункціональна система, що забезпечує облік та можливість оцінки результатів проведеної диспансеризації [15].

На сучасному етапі для Міністерства охорони здоров'я України нагальними залишаються питання щодо: необхідності проведення робіт з вивчення детермінованих і стохастичних ефектів; розробки заходів щодо підвищення ефективності науково-обґрунтованого лікування радіаційно-асоційованих і радіаційно-індукованих захворювань; розробки профілактичних заходів, спрямованих на зменшення онкологічної та онкогематологічної захворюваності; диспансеризації та моніторингу порушень



найбільш чутливих до радіаційного впливу органів і систем у віддалений період; медичної реабілітації постраждалих контингентів [13].

У 1994 році в Україні було створено Міністерство України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС як центральний орган державної виконавчої влади, що забезпечував реалізацію державної політики щодо ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС і захисту людей від їхнього впливу. Його основними завданнями були: розв'язання комплексу проблем, пов'язаних із ліквідацією наслідків аварії на ЧАЕС, координація діяльності з наукових, медичних, господарських установ і організацій; визначення основних напрямів роботи по ліквідації наслідків катастрофи та соціального захисту населення; розробка й обґрунтування з участю заінтересованих органів державної виконавчої влади і громадських організацій проектів державних цільових програм, коротко- і довгострокових прогнозів, пов'язаних з ліквідацією наслідків катастрофи та соціальним захистом потерпілих від неї громадян і подання цих проектів до Кабінету Міністрів України; координація діяльності міністерств і відомств, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ і організацій з проблем щодо ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; формування і розміщення державного замовлення на спорудження житла, об'єктів соціальної та виробничої сфери для громадян, евакуйованих або відселених (тих, що відселяються) з територій, які зазнали радіоактивного забруднення, а також на поставку продукції та надання послуг населенню, яке проживає на вказаних територіях [16]. Згодом, у процесі проведення реформ, міністерство стало головним (провідним) органом щодо забезпечення ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи [17] та розпорядником коштів Фонду для здійснення заходів соціального захисту населення [18]. У зв'язку з проведенням оптимізації у системі центральних органів виконавчої влади зазначене Міністерство було реорганізоване на Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України. Зокрема, Державне агентство України з управління зоною відчуження [1] наділено повноваженнями щодо організування, координування та здійснення контролю за веденням державного реєстру осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усіх форм власності з питань соціально-економічного, правового, соціально-психологічного, медичного та радіологічного захисту постраждалих громадян, а також реабілітації забруднених територій. Проте, на сьогодні відсутній єдиний державний орган, який би опікувався питанням соціального захисту постраждалих громадян.

На жаль, закріплені повноваження органів влади у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи недостатньо ефективно реалізуються на практиці та зумовлюють справедливі нарікання постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Причиною зростання таких негативних тенденцій, на нашу думку, є відсутність єдиного органу з питань з соціального захисту та зниження ефективності функціонування органів виконавчої влади, обумовлене недостатнім нормативно-правовим регулюванням їх діяльності, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням. Враховуючи обсяги завдань та функцій, які вирішує профільне міністерство у сфері соціального захисту населення, вважаємо за доцільне переглянути його структуру із чітким визначенням напрямів діяльності та створенням єдиного органу соціального захисту громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи у його складі, що дозволить чітко визначити обсяги діяльності кожного з підрозділів та оптимізувати її належним чином.

Проведене в статті дослідження дозволяє прийти до висновку, що в Україні діє розгалужена система органів державної влади у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, врегульована багатьма нормативно-правовими актами. Відсутність єдиного органу держави як суб'єкта, що організовує здійснення соціального захисту даної категорії громадян та узгодженої



системи підпорядкованих йому органів не відповідає вимогам та потребам життя, знижує якість організаційно-правових гарантій права на соціальний захист та потребує вдосконалення структурної перебудови.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 94 — с. 15 — Ст. 3334.
2. Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 348 с.
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.12.1991 р. № 796-ХІІ [Текст] // ВВР УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 200.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : [навч. посіб.] / під ред. Н. Р. Нижник. — Львів : Львівська політехніка, 2002. — 352 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін Юре, 2002. — 667 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки : Закон України від 14.03.2006 р. № 3522-ІV [Текст] // ВВР. — 2006. — № 34. — Ст. 290.
8. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи” : постанова Верховної Ради України від 21.05.2009 р. № 1368-VI [Текст] // ВВР. — 2009. — № 43. — Ст. 643.
9. Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1997. — 48 с.
10. Положення про Міністерство соціального захисту населення України : Указ Президента України від 23.10.1996 р. № 988/96 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Вся база “Законодавство України”. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=988%2F96>.
11. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : Указ Президента України від 01.12.1997 р. № 1319/97 [Текст] // ОВУ. — 1997. — № 49. — Ст. 13.
12. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1543 [Текст] // ОВУ. — 2006. — № 45. — Ст. 3001.
13. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 р. № 1261 [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 81. — Стор. 48. — Ст. 3025.
14. МОЗ України вживає заходів щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [Електронний ресурс] Міністерство охорони здоров'я України. — Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20110120_2.html.
15. Положення про організацію і функціонування Державного реєстру України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.1997 р. № 571 [Текст] // ОВУ. — 1997. — № 24. — Ст. 84.
16. Питання Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС від 11.06.1992 р. № 327 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Вся база “Законодавство України”. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=327-92-%EF>.
17. Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : затв. Указом Президента України від 28.10.1996 р. № 1005/96 [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1005%2F96>.
18. Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення : Закон України від 20.06.1997 р. № 386/97-ВР // ВВР. — 1997. — № 36. — Ст. 229.

Надійшла до редакції 31.01.2011

Малюга Л. Ю. Органы государственной власти в сфере социальной защиты граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы

Определяется система и структура органов государственной власти, к полномочиям которых относится обеспечение социальной защиты лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, исходя из деления на органы общей компетенции и специально созданные органы государственной власти.

Ключевые слова: социальная защита, органы государственной власти, Чернобыльская катастрофа.



Maliuha, L. Yu. Public Authorities of Social Protection of Citizens who had Suffered from Chornobyl Catastrophe

The system and structure of the public authorities, whose plenary powers is to provide social protection to those who had suffered from Chornobyl catastrophe, and proceeding from the division of organs of general competence and special ones, is determined.

Key words: *social protection, public authorities, Chornobyl catastrophe.*

