

УДК 342.5

А. А. Кутиркін,  
аспірант кафедри правового регулювання економіки  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## МІСЦЕ ОРГАНІВ, ЩО ДІЮТЬ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ, В ЗАГАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті доведено, що система органів, які здійснюють функції державного управління в чорнобильській сфері, проходить через усю загальну систему органів державного управління, або органів виконавчої влади (як по горизонталі, так і по вертикалі). Показано взаємодію між трьома групами ієрархії органів державного управління (Кабінетом Міністрів України, центральними й місцевими органами державного управління) у досліджуваній сфері.*

**Ключові слова:** місце органів державного управління, загальна система органів державного управління, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

*В статье доказано, что система органов, осуществляющих функции государственного управления в чернобыльской сфере, проходит через всю общую систему органов государственного управления, или органов исполнительной власти (как по горизонтали, так и по вертикали). Показано взаимодействие между тремя группами иерархии органов государственного управления (Кabinetом Министров Украины, центральными и местными органами государственного управления) в исследуемой сфере.*

**Ключевые слова:** место органов государственного управления, общая система органов государственного управления, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы.

*It is proved in the article that the system of the bodies that realize state management functions in the Chornobyl sphere passes through all the common system of the state management bodies (executive power bodies) horizontally and vertically. It is shown interaction between three groups of the hierarchy of the state management bodies (the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local state management bodies) in the covered sphere.*

**Keywords:** place of the state management bodies, common system of the state management bodies, consequences surmount of the Chornobyl catastrophe.

**Актуальність теми.** Сфера подолання наслідків Чорнобильської катастрофи характеризується складністю й багатоманітністю, містить низку різних видів наслідків, що зумовлює потребу в діяльності великої кількості різнобічних органів державного управління. Однак, попри важливість державного управління в даній сфері, рівень дослідженості правових аспектів діяльності відповідних органів держави є недостатнім.

Загальну систему органів державного управління та окремі її рівні досліджено в роботах В. Авер'янова, Н. Армаш, В. Ковальського, А. Онупрієнка, В. Федоренка й ін. Питанню місця органів державного управління, що діють у чорнобильській сфері, в загальній системі органів державного управління присвячено публікації невеликої кількості вчених, серед яких І. Кринична, З. Надюк, В. Опришко.

**Мета статті** — визначити місце органів державного управління, що діють у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, в загальній системі органів державного управління.

Аналіз понять «місце», «загальний», «система» й «орган» наводять на думку про те, що в даній статті необхідно з'ясувати, яке положення займають органи державного управління, котрі здійснюють функції в чорнобильській сфері (частина), в усій логічно побудованій сукупності органів державного управління (цілому).

Державна влада представлена органами державної влади, які можна визначити як передбачену Конституцією України систему установ, що здійснюють публічну політичну владу на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1, 290—291]. До органів державної влади належать орган законодавчої влади (Верховна Рада України), органи виконавчої влади й органи судової влади (Конституційний суд України та суди загальної юрисдикції).

У даній статті науковий інтерес представляють саме органи виконавчої влади як відображення виконавчої влади, оскільки саме їх, зазвичай, ототожнюють із органами державного управління. Вчені приходять як до поняття «органи державного управління» через аналіз поняття «органи виконавчої влади», так і навпаки. Багато науковців, приміром, В. Авер'янов, ідуть першим шляхом: «Органи виконавчої влади, органи державного управління — окремий вид державних органів, діяльність яких відповідно до принципу поділу влади спрямована на виконання законів, інших нормативно-правових актів і здійснення державного управління. Переважний обсяг повноважень органи виконавчої

влади реалізують у сфері державного управління, їх прийнято називати органами державного управління» [2, с. 287].

Науковці, серед яких В. Ковальський і співавтори, йдуть другим шляхом: «Орган державного управління — первинний елемент апарату державного управління, який створюється державою для здійснення від її імені функцій виконавчої влади. Тому інша назва органу державного управління — орган виконавчої влади» [1, с. 289].

Існує дискусія із приводу того, що належить відносити до суб'єктів державного управління. Вивчивши думки представників різних позицій (В. Авер'янова, В. Ковальського і співавторів, М. Кельмана й О. Мурашина та ін.), автор дійшов висновку, що суб'єктами державного управління доцільно вважати виключно органи державного управління, або органи виконавчої влади.

Далі звернемося до питання про те, з чого складається система органів державного управління. Застосовуючи класичну схему, автори, як правило, виділяють три ієрархічні групи в загальній системі органів державного управління: 1) вищий орган — Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи державного управління — міністерства, відомства, державні комітети, державні служби, органи, що прирівнюються до державних комітетів, центральні органи державного управління зі спеціальним статусом тощо; 3) місцеві органи державного управління — обласні, районні, міські в Києві та Севастополі державні адміністрації, місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів державного управління, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим [1; 2; 3 та ін.].

Крім того, можна назвати дві основні класифікації поділу органів державного управління. Першу з них складено за принципом поділу за колегіальністю. Вона містить: а) колегіальні органи (Кабінет Міністрів України); б) єдиноначальні органи (міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації тощо).

Другу класифікацію створено за принципом поділу за повноваженнями, характером і напрямками компетенції: 1) загальна (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації); 2) функціональна (МНС України, Мінпраці України, Мінфін України тощо); 3) галузева (МОЗ України, Мінприроди України тощо).

Кабінет Міністрів України, як зазначається, відповідальний за реалізацію державної політики в усіх сферах, а центральні органи

державного управління — в конкретних (спеціальних) сферах [1, с. 56]. Значить: а) Кабінет Міністрів України охоплює всі сфери, в тому числі, сферу подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; б) певні центральні органи державного управління мають компетенцію в такій конкретній (спеціальній) сфері, як чорнобильська.

Відповідно до п. 9 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади [4]; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [5].

В. Федоренко і співавтори відображають важливу тенденцію до чіткого виокремлення міністерств із-поміж інших центральних органів виконавчої влади. Вони зазначають, що кожному міністерству доручено певний сектор державного управління, а міністр несе солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади та особисту політичну відповідальність за стан справ у дорученому секторі [6, с. 57]. Так, МНС України відповідальне, крім іншого, за проведення державної політики в питаннях ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи й поводження з радіоактивними відходами [7]. МОЗ України, поміж інших повноважень, має повноваження в питаннях систематичного медичного обстеження (диспансеризації) та визначення рівня доз опромінення осіб, постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи, а також установа медичних і фізіологічних норм харчування означених осіб [8]. Мінпраці України, поза іншим, відповідальне за зайнятість і трудову міграцію громадян, постраждалих унаслідок аварії на ЧАЕС, додержання законодавства з питання надання пільг згаданим громадянам [9].

Відмітимо, що міністерства хоч і відповідальні за конкретні сектори (галузі), але активно співпрацюють між собою. Головна причина: сектори (галузі), зазвичай, поєднуються в різних комбінаціях у низку сфер, серед яких, сфера подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Виходячи з таких поєднань, кожен із міністрів і несе солідарну відповідальність за діяльність усього Кабінету. Приклади: 1) Мінфін України співпрацює з МНС України, Мінприроди України, МОЗ України, Мінпраці України тощо з питань фінансування чорнобильських програм, соціального забезпечення осіб, постраждалих унаслідок Чорнобильської

катастрофи, та ін.; 2) МОЗ України й Мінпраці України співпрацюють у питанні визначення статусу осіб, постраждалих унаслідок аварії на ЧАЕС.

На підтвердження належності не лише міністерств, а й інших центральних органів виконавчої влади до чорнобильської сфери наведемо у приклад Державний комітет ядерного регулювання України [10].

Суттєвою проблемою стало те, що ні в науковій думці, ні в чинному законодавстві України немає чітких відповідей на питання видового складу центральних органів державного управління (виконавчої влади), визначення органів зі спеціальним статусом, а також на деякі інші питання. Видається, що відсутність відповідей на питання, які стосуються всієї великої системи, може ускладнити і знайдення відповідей на питання щодо окремих її частин-маленьких систем.

Науковці та практичні працівники пропонують різні шляхи вирішення окресленої проблеми. Так, В. Федоренко і співавтори як працівники Департаменту конституційного та адміністративного права Мінюсту України, що увійшли до робочої групи з підготовки проекту Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», вказують: «Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає лише основні принципи формування та дієвості системи центральних органів виконавчої влади, але комплексне вирішення проблеми інституціоналізації й законодавчого закріплення має здійснити Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» [6, 55].

Ієрархія органів державного управління, котра відображає вертикальну структуру цих органів, а також такі риси виконавчої влади, як цілісність зверху донизу, формування й функціонування на засадах субординації обумовлюють те, що належність низки центральних органів державного управління до сфери подолання наслідків аварії на ЧАЕС поширюється й на низку місцевих органів (перш за все, за рахунок передачі повноважень у здійсненні певних функцій на певних територіях від центральних органів місцевим). Місцеві органи державного управління беруть на себе основний обсяг повноважень із управління відповідними територіями.

У науковій літературі наводиться наступний поділ місцевих органів виконавчої влади: 1) органи загальної компетенції — Ра-

да міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські в Києві й Севастополі державні адміністрації; 2) органи галузевої, спеціальної та функціональної компетенції, що безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади; 3) органи подвійного підпорядкування — і центральним органам, і певним іншим місцевим [11, с. 65].

Грунтуючись на означеному поділі та другій із указаних у даній статті класифікацій поділу органів державного управління, відмітимо, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації мають загальну компетенцію, тобто відповідають за всі питання конкретних територій, у тому числі, й чорнобильські. Приміром, у Криму, як і в інших частинах України живуть ліквідатори аварії на ЧАЕС, є інші постраждалі люди. За даними МОЗ Автономної Республіки Крим станом на кінець 2009 р., на диспансерному обліку в республіці знаходиться 6493 особи, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (в тому числі, 1820 дітей); чорнобильці Криму складають близько 0,3 % від загальної кількості українських чорнобильців [12].

Ядерне паливо, викинуте зі зруйнованого реактору 4-го енергоблоку ЧАЕС, випало на території 17 країн Європи. В певних кількостях воно випало й у Криму. Таким чином, у Автономній Республіці, як і в переважній більшості частин України, існує необхідність у роботі із захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, медичному обслуговуванні потерпілих осіб і т. і.

Державне управління в чорнобильській сфері є надзвичайно складним у всіх видах наслідків, що відповідають певним галузям. З. Надюк досить удадо демонструє це на прикладі регіонального управління такою важливою галуззю, як охорона здоров'я. Зазначений учений пише про те, що основним органом державного управління в цій галузі на регіональному рівні є Головне управління системою охорони здоров'я (N області — прим. авт.) [13, с. 162]. Охорони здоров'я стосуються також: управління у справах захисту прав споживачів, управління Міністерства внутрішніх справ, управління державної служби боротьби з економічною злочинністю, органи контрольно-ревізійної служби, органи прокуратури; на охорону здоров'я впливають: головний санітарний лікар області (начальник облсанепідемстанції та служби області), управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [13, с. 162—163].

Велика кількість суб'єктів впливу часто призводить до надто складної та неефективної системи управління вирішенням певних питань. Так, В. Опришко пише наступне: «За умови, коли оздоровленням «чорнобильців» займаються управління праці і соціального захисту, забезпеченням лікарень медпрепаратами — насамперед підрозділи МНС, а закупівлею ліків для пільговиків за бюджетний кошт — аптеки на власний розсуд, щонайменше наївно очікувати на ефективний результат... І це не лише регіональна, а й загальнодержавна проблема» [14, 12].

З. Надюк пропонує об'єднати в кожному регіоні обласне управління охорони здоров'я та облсанепідемслужбу в одне управління, де головний санітарний лікар області був би заступником начальника управління-начальником відділу; це реалізує принцип комплексного соціального, екологічного та медичного підходу до охорони здоров'я [13, с. 164].

А. Онупрієнко, у свою чергу, відмічає наявність частих випадків дублювання функцій місцевих державних адміністрацій і підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [15, с. 15]. На думку даного науковця, необхідно спростити існуючу систему, забезпечити спеціалізацію та скоротити надлишкові структури [15, с. 15].

Відмітимо, що серед санепідемстанцій, які разом із низкою інших органів представляють МОЗ України на місцях, особливу роль для чорнобильської сфери відіграє Санепідемстанція зони відчуження, очолювана головним санітарним лікарем зони відчуження.

Органи, схожі на представництва МОЗ України на місцях (Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах і районах у містах), мають й інші міністерства: МНС України, Мінприроди України, Мінпраці України тощо. Звернемо увагу на те, що до складу МНС України входить Державний департамент — Адміністрація зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення.

**Висновок.** Система органів державного управління, що діють у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, проходить через усю загальну систему органів державного управління, або органів виконавчої влади (як по горизонталі, так і по вертикалі). Це означає: а) Кабінет Міністрів України належить до системи органів, що діють у чорнобильській сфері, та очолює зазначену систему; б) до системи чорнобильських органів належить низка центральних (у тому числі, міністерств) і місцевих органів державного управління.

### Література

1. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко... В. С. Ковальський (кер.) та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. — К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 4 (Н—П). — 717 с.
3. Правознавство : Словник термінів : Навч. пос. / За ред. В. Г. Гончаренка. — К. : Юрисконсульт, КНТ, 2007. — 636 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Голос України. — 2010. — № 191.
6. Федоренко В. Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади : теоретико-методологічні та нормопроектувальні аспекти / В. Л. Федоренко, І. І. Чипенко, Т. П. Рубан // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 11—12. — С. 47—62.
7. Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02 листопада 2006 р. (зі змінами та доповненнями за станом на 27 лютого 2008 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 101-2008-п) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 16. — Ст. 416.
8. Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02 листопада 2006 р. (зі змінами та доповненнями за станом на 27 лютого 2008 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 101-2008-п) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 16. — Ст. 416.
9. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02 листопада 2006 р. (зі змінами та доповненнями за станом на 05 серпня 2009 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 814-2009-п) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 59. — Ст. 2076.
10. Положення про Державний комітет ядерного регулювання України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. (зі змінами та доповненнями за станом на 10 червня 2009 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 571-2009-п) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 43. — Ст. 1443.
11. Кіцул Ю. Особливості побудови системи місцевих органів виконавчої влади / Ю. Кіцул // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 9. — С. 63—66.
12. [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт «КІА — Крымское информационное агенство». — Режим доступу : [www.kianews.com.ua](http://www.kianews.com.ua)



13. *Надюк З. О.* Структурна перебудова регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я в Україні / З. О. Надюк // Держава та регіони. Серія : Державне управління. — 2008. — № 4. — С. 161—165.
14. *Опришко В. Ф.* Правові Чорнобильські проблеми / В. Ф. Опришко // Правове регулювання економіки : Зб. наук. праць. — 2009. — № 9. — С. 5—27.
15. *Онупрієнко А.* Місце державних адміністрацій в системі виконавчої влади / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 1. — С. 13—16.

Стаття надійшла до редакції 10.06.10

УДК 347.471

*В. С. Єршова,*  
асистент кафедри міжнародного та європейського права  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

*У статті приділяється увага громадським об'єднанням, які діють у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ця форма участі громадськості у вирішенні проблем правового, економічного, наукового, політичного характеру стала необхідною складовою подальшого демократичного розвитку українського суспільства, адже закріплені у законодавстві норми надають змогу для взаємодії державної влади та громадських об'єднань у питаннях природоохоронної діяльності та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.*

**Ключові слова:** навколишнє природне середовище, громадські організації, громадські об'єднання, адміністративно-правове регулювання.

*В статтє рєчє идєт о гржданских обьєдинєниях, которые совершают свою деятельность в области охраны окружающей природной среды. Эта форма участия общественности в решении проблем правового, экономического, научного и политического характера стала необходимой составляющей дальнейшего демократического развития украинского общества, в связи с тем, что закреплєнные в законодатель-*