ФУНКЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ МИНИМИЗАЦИИ
ПОСЛЕДСТВИЙ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ:
Особенности периодизации*

Д.И. ДМИТРЕНЮК, аспирант Академии управления при Президенте Республики Беларусь ©

Статья посвящена исследованию государственно-правовой сущности функции минимизации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в деятельности Правительства Республики Беларусь. Совет Министров Республики Беларусь представляет собой один из важнейших элементов государственно-правового «чернобыльского» механизма. Функция преодоления чернобыльского наследия является не только функцией белорусского государства, но и функцией права Беларуси.

В свете существующих в науке дифференцированных попыток провести выделение периодов развития данной функции автор обосновывает собственный особый вариант периодизации. В его основу положен целостный анализ возникновения и эволюции государственно-правовых условий функционирования Правительства Республики Беларусь в сфере минимизации последствий чернобыльской катастрофы, так и особенности непосредственно самой реабилитационной активности национального Совета Министров.

Возникновение и эволюция функции минимизации последствий аварии на Чернобыльской АЭС (далее – ЧАЭС) связаны с появлением и развитием такой новой сферой общественных отношений, как сфера борьбы с негативным чернобыльским наследием. Появление этой функции в юридическую науку впервые было введено Д.М. Демичевым. Она представляет собой особое направление в деятельности государства по преодолению последствий атомной аварии, в котором «проявляются и концентрируются содержание и форма функционирования государственно-правового механизма, а также обязанность, способность и потенциальная возможность государства в достижении целей и задач данной деятельности» [1, с.60]. Функция преодоления чернобыльского наследия принадлежит также и признаки ее правового регулирования. Она является не только функцией государства, но и функцией права. В настоящее время в юридической и социально-политической отраслях науки существует несколько вариантов-попыток провести периодизацию развития государственно-правовой реабилитационной политики (Д.М. Демичев, В.Г. Цалко и В.Е. Шевчук, С.П. Онуфриенко, В. Фуст и Ш. Барро). Но перед их анализом остановимся на представляющем особый интерес экоэкологическом материале.


первый – апрель-май 1986 г. – радиационная обстановка, наряду с долгоживущими, определялась, прежде всего, короткоживущими радионуклидами, в основном, йодом-131 с периодом полураспада 8,05 суток; практически все население республики подверглось воздействию этого изотопа;
второй – лето 1986–1987 гг. – основной вклад в радиационную обстановку, наряду с долгоживущими, вносили относительно короткоживущие радионуклиды с периодом полураспада от нескольких месяцев до двух лет;
третий – с 1988 г. и по настоящее время – радиационную обстановку на территории республики определяют долгоживущие радионуклиды,
прежде всего, цезий-137, стронций-90 и плутоний-239, 240...» [2, с.11].

В идеале государственная политика в области борьбы с негативным наследием атомной аварии, осуществляемая правительством и государственно-правовым механизмом в целом, должна быть адекватной динамике радиационных реалий, являющихся средообразующим фактором для всего комплекса последствий катастрофы. По этому деление времени на указанные периоды в зависимости от изменения радиационной обстановки на территории республики подходит для проведения хронологически идентичной периодизации и в отношении развития функции минимизации последствий аварий на ЧАЭС. Но внешняя и масштабность апельсинских событий 1986 года вынудили непредсказуемость правительственного руководства тогдашней СССР и правовой системы Беларуси ко всему объему последствий катастрофы. Впервые поставленные в годы реабилитационную политику определил не столько радиационный фактор, сколько ограниченность государственно-правовых возможностей; лишь в дальнейшем правительственная активность и деятельность всего механизма преодоления негативного наследия Чернобыля стала в большей мере опираться именно на радиационную обстановку в соответствующих регионах и её влияние на население.

Атомная катастрофа породила комплекс последствий разнородного характера, включающий не только экологические и радиационные проблемы, но также политические, правовые, экономические, социальные, медицинские, психологические. Исследуемая государственно-правовая функция является комплексной, направленной на минимизацию не только радиоэкологических последствий чернобыльских событий, но, справедливее, – на регулирование различных областей развития белорусского общества, связанных радиационным фактором. Её эволюцию в деятельности Совета Министров и иных структур «чернобыльского» государственно-правового механизма нельзя свести в зависимость лишь от фактора динамики радиационной обстановки, роль которого является несформированным для всей реабилитационной политики. При проведении периодизации генезиса функции необходимо учитывать совокупность последствий катастрофы, затронувших весь спектр общественных отношений.


Отличительной особенностью второго периода развития данной функции является некоторое усиление внимания к чернобыльским проблемам со стороны государства и его органов, создание минимально необходимого нормативно-правового каркаса, регулирующего общественные отношения в экстремальных условиях радиационно-экологического загрязнения больших регионов [4, с.11], а также разработка комплексного общереспубликанского подхода в деле смягчения последствий атомной аварии. Третий этап прогрессирования искомой функции детерминирован такими условиями, как развал СССР и последовавшее за этим негативное влияние геополитических процессов на постчернобыльскую ситуацию внутри бывших советских республик, принявших на себя бремя атомной аварии. Обнаруживается преобладание мер медицинской и социальной защиты, а также «...су- жение возможностей каждого из пострадавших государств в эффективном разрешении чернобыльских проблем: самостоятельно, осознавая необходимость конструктивного взаимодействия стран-членов СНГ в координации усилий, разработка совместных проектов и методологических подходов в этом направлении» [4, с.11-12].

Четвертый эволюционный этап функции связан с особенностями политико-экономической трансформации пострадавших государств: принятие новых конституций, укрепление института президентства, переработка прежних «чернобыльских» госпрограмм, совершенствование интеграционных межгосударственных процессов (прежде всего, в рамках Союзного государства России и Беларуси) «в части унификации законодательства, регулирующего права, компенсации и воз- врат пострадавшим гражданам, разработки принципов и критериев по определению статуса лиц, подвергшихся низвергающему воздействию радиации» [4, с.12].

Данная периодизация развития функции минимизации последствий чернобыльской катастрофы создана на действительно объективном фундаменте анализа соотношения состояния постчернобыльских реалий и закономерностей их государственно-правового регулирования в соответствующий
период времени. Тем не менее, она все же имеет один недостаток: последний четвертый этап ограничен размытой формулой 1994 г. - современный период. После обретения Республики Беларусь нового Основного Закона произошли события глобального государственно-правового характера, но рассмотрение их Д.М. Демичевым не отразилось на проявлении известной периодизации. Следовательно, она идеально соответствует непосредственно первым 8-10 посткатастрофным годам государственно-правовой политики, так как в дальнейшем время внесло в жизнедеятельность белорусского общества свои коррективы.

В свою очередь В.Г. Цалко и В.Е. Шевчук рассматривают преодоление последствий чернобыльской катастрофы в рамках всего двух временных отрезков:

1. Первоначальный этап (апрель-май 1986 г. - середина марта 1989 г.);
2. Восстановительный период (22 марта 1989 г. - по настоящее время).

За основу этой периодизации также взято соотношение состояния постчернобыльских реалий и закономерностей государственной (правительственной) реакции на них:

1. Первоначальный этап характеризуется проведением различного рода минимизационных мероприятий и исполнением постановлений Правительства Беларуси, что явилось лишь сегментом решением существовавших проблем.

2. Частые государственно-правовые решения не могли обеспечить полноценной минимизации последствий аварии на ЧАЭС. «В первые послеварианые годы... становилось все более очевидным, что без четкой государственной политики ликвидации последствий этой катастрофы, соответствующего законодательства, решить весь комплекс проблем невозможно...» [5, с.65]. Появилась необходимость в создании правительственными структурами комплексных восстановительных программ и в разработке соответствующих законодательных актов, в рамках которых и предлагалось осуществлять все арбитражное ведение деятельности государства.

Выделение в эволюции исследуемой функции подобных этапов хотя и соответствует действительному хакратеру деятельности государственных органов, но чрезмерно эксплуатирует критерий обобщения. Это не позволяет рассмотреть подробную динамику функциональных изменений в постчернобыльской деятельности правительства и иных составляющих известного государственно-правового механизма. Поэтому данная периодизация не представляется объективной. Она не отражает многие стратегические в реабилитационном плане моменты, присущие эволюции исследуемой функции.

Еще один вариант структурирования периодов развития государственно-правовых усилений в области преодоления наследия атомной аварии разработан Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (далее – ШУРС) при поддержке Международной коммуникативной платформы, посвященной долгосрочным последствиям чернобыльской катастрофы, Chernobylinfo. В. Фуст (директор ШУРС) и М. Барро (глава проекта ШУРС «Путеводитель по Чернобылю») предлагают разделить государственную политику после чернобыльской катастрофы на пять этапов или фазы:

- с 1986 г. по 1988 г. – первая фаза. Она характеризуется сокращением органами государственной власти и управления информации о иных масштабах атомной аварии и проведении политики точечного решения отдельных проблем из всего объема глобальной посткатастрофической проблематики. «В основе советской политики первых двух лет после аварии на ЧАЭС лежало, по всей видимости, предположение, что в течение всего этого времени радиационная ситуация придет в норму» (А. Зам) [6, с.53];
- с 1989 г. по 1990 г. – вторая фаза. Период информационного взрыва и последовавшей за ним активизации деятельности правительственных структур в иных государственных органов в минимизации последствий чернобыльской катастрофы. Управленческие усилия, еще связанные контролем совзонального руководства из Москвы, обретают облик комплексного решения проблем пострадавших регионов;
- с 1991 г. по начало 1992 г. – третья фаза. Развал Советского Союза предопределил для бывших республик самостоятельность в проведении государственной-правовой постчернобыльской политики. Появление первых комплексных государственных программ по ликвидации последствий атомной аварии сопряжено с постепенной выработкой так называемого «чернобыльского закона»;
- с 1992 г. по 2001 г. – четвертая фаза. Социально-правовые эксперты ШУРС связывают ее с выделением в рамках постчернобыльской деятельности органов исполнительной власти собственно реабилитационного направления. Пособник курс системы государственных органов в целом становится все более приоритетным при корректировке прежних и разработке новых государственных минимизационных программ;
Функции Правительства Республики Беларусь в сфере магнитоэффективности последствий чернобыльской катастрофы

проживающему на пораженных радиацией территориях, в организациях самопомощи (предоставление лекарств, помощи). Но... подобная политика даст желаемый результат лишь спустя продолжительное время» [6, с.55].

В основу приведенной периодизации положено своеобразное деление всех миссионерской деятельности государства на этапы в целях исконной активности (советский период), постсовокупно-го развития (начальный самостоятельный период) и собственно реабилитации (настоящий период). Но при всей своей убедительности она не способна раскрыть полностью действительные масштабы посткатастрофной активности Правительства Беларуси в системе государственных органов, поскольку многие государственно-правовые события, являющиеся определяющими для эволюции исследуемой функции и корректирующими ее, остаются.

С.П. Онуриевко видит суть общественно-государственной концепции эффективного решения постчернобыльских проблем и проведении только двух этапов реабилитации: 1 - первый (продолжительность 15-30 лет) отражает «комплекс мер, способствующих нормализации условий проживания населения на территории, в разной степени загрязненной радиоактивными радионуклидами, с последующей стабилизацией экосоциальной обстановки» [7, с.104]. В него включены: а) снижение уровня проникновения в пострадавшие от радиации районах; б) рост социальной защищенность населения; в) проведение медико-социальных мероприятий; г) повсеместный охват пострадавшего населения социально значимыми и социально значимыми мероприятиями.

II - второй выражен в качестве итогового периода ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, характеризующем: а) завершением отселения граждан из районов с высокой (средней) плотностью радиационного загрязнения; б) проведением дозиметрического контроля и измерения населения о его результатах; в) осуществлением дезактивационных мероприятий на пораженных радиацией территориях; г) исключением из сельскохозяйственного пользования земель с уровнем концентрации радионуклидов, превышающих для 137Cs и 89Sr 2 КИ/км2; д) созданием «в каждом населенном пункте республики... информационно-просветительских центров, существующих анализ и обработку эпидемий, передачу их в централизованные структуры в Минске» [7, с.105].

Специфика данной периодизации заключается в отсутствии масштабного исследования комплексного функционирования государственно-правового «чернобыльского» механизма и в предложении особой программы стабилизации посткатастрофных общественных отношений, разработанной на аналитике проводящейся организационной, медико-профилактической и эколого-воспитательной работы с пострадавшим населением. В ходе развития сохраняется непосредственно юридическая площадка преодоления последствий. Кроме того, за рамками анализа выносится и политический государственный фундамент борьбы с негативным наследием катастрофы.

Таким образом, рассмотренные варианты периода эволюции государственно-правовой функции минимизации последствий аварии на ЧАЭС представляют собой попытку проанализировать 20-летнюю правительственную активность и деятельность «чернобыльского» государственно-правового механизма. Все из них имеют свои определенные недостатки, не позволяющие абстрактно решить данную задачу. Но, несмотря на это, указанные варианты периодизации неопровержимо заслуживают пристального внимания, представляя интерес для юридической науки. Наиболее удачная государственно-правовая схема периодизации предложена Д.М. Демичевым. Именно посредством ее возможен относительно полноценный анализ реабилитационной деятельности белорусского правительства в системе государственных органов в течение первых 8-10 посткатастрофных лет. Тем не менее, осмысливается возможность выбора варианта определения этапов эволюции исследуемой государственно-правовой функции, исходя в том числе и из современных условий развития белорусской государственности.

В основу периодизации развития данной функции необходимо положить не столько закономерности практической реализации реабилитационных задач (что второстепенно), сколько особенности функции государственно-правовых основ, направленных на обеспечение данных задач. Предлагаемая периодизация представляется в следующем виде:

1) с 1976 г. по 26 апреля 1986 г. — докатастрофный период;
2) с 26 апреля 1986 г. по 24 ноября 1996 г. — начальный посткатастрофный период. Его необходимо разделить на три этапа:
   a) с 26 апреля 1986 г. по декабрь 1988 г.;
   b) с января 1989 г. по сентябрь 1991 г. и;
   c) с октября 1991 г. по 24 ноября 1996 г.;
3) с ноября 1996 г. по настоящее время — соврееменный посткатастрофный период. Его также следует разбить на этапы:
   a) с 24 ноября 1996 г. по 3 апреля 2000 г. и;
   b) с середины апреля 2000 г. по настоящее время.

Докатастрофный период. Изначально выделение данного этапа выглядит как бы неправомерным, ведь непосредственное рождение самой функции произошло именно 26 апреля 1986 года. Тем не менее, это все же представляется справедливым. До возникновения чрезвычайной
ситуации, относящейся, например, к роду ситуаций природно-техногенного типа, уже существуют определенные государственно-правовые основы, направленные на ее регулирование. В момент же ее наступления, при условии масштабности и долговременности ее последствий, имеющийся государственно-правовой фундамент приобретает характер активной движущей силы, порождая исключительную функцию, инверсируясь из прописанного политико-юридического паспорта.

Именно в период с 1978 года по 26 апреля 1986 года в Конституцию БССР и в закон о Совете Министров были заложены те базовые конституционные конструкции, которые явились необходимыми для высшего органа исполнительной власти в определении его функционального положения в будущем государственно-правовом «чернобыльском» механизме. В частности, пункты 1, 5 части 2 статьи 118 Основного Закона закрепили конституционные элементы полночления правительства в области разработки и осуществления мер «...по рациональному использованию и охране природных ресурсов» и «...по обеспечению государственной безопасности... страны». В целом, по Конституции 1978 года Совет Министров признавался высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, что позволяло ему с первых дней аварии на ЧАЭС включиться в работу по преодолению ее последствий в качестве ключевого звена в известном государственно-правовом механизме.

Первый этап начального посткатастрофного периода характеризуется: а) отсутствием развития конституционно-правового базиса деятельности белорусского Правительства в известной сфере (Совет Министров руководствовался лишь имеющимися по состоянию на 26 апреля 1986 г. статьями Конституции и положениями указанного закона); б) сегментно-точечным дроблением правительственной деятельности по некоторым важнейшим аспектам минимизации (организация радиометрической разведки; эвакуация населения из 30-км радиоактивной зоны вокруг ЧАЭС; обеспечение населения чистой сельскохозяйственной и промышленной продукцией; организация медицинского обеспечения и строительства жилищных и социокультурных объектов для пострадавших). Масштабы случившегося и недостатки принятых решений (некомпетентность архитектурных мероприятий, плохая деактивация населенных пунктов, некачественная застройка жилищ для переселенцев и др.) заставили Совет Министров начать разработку комплексного подхода.

Второй этап начального посткатастрофного периода связан с закреплением на уровне Декларации о государственном суверенитете исследуемой функции (ч. 4 ст. 8 Декларации), а также появлением Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС на 1990–1995 годы, содержащей систему взаимоувязанных направлений (профилактика заболеваний и санаторное оздоровление людей; повышение качества жизни в загрязненных радиоактивными районах, улучшение коммунального и транспортного обслуживания; активизация мер социального обеспечения пострадавших граждан; снижение дозы радиационного облучения; строительство и качественное улучшение новых жилых поселков для переселенцев и т.д. [8]).

Особенности третьего этапа начального посткатастрофного периода:

поступательное развитие конституционноправового фундамента правительственной деятельности (Конституция Республики Беларусь в ред. от 15 марта 1994 г., поместившая институт Президента во главу исполнительной власти государства, оставила правительственную компетенцию без необходимых изменений; ст. 8 Закона от 30 января 1995 г. №3557-XXI «О Кабинете Министров Республики Беларусь» закрепила за правительством организацию работ по преодолению последствий ядерной аварии, проведение государственной политики по управлению загрязненными территориями, обеспечение безопасных условий проживания на них граждан, разработку и реализацию медицинских программ [9]);
совершенствование положений «чернобыльской» госпрограммы в соответствии с принятыми законодательными актами в известной сфере;
начало конструктивного межгосударственного диалога по чернобыльской проблематике (заключение двусторонних соглашений с участием Российской Федерации и Украины, а также отдельных договоров в рамках СНГ).

С принятием на всенародном референдуме 24 ноября 1996 года изменений и дополнений в Основной Закон Республики Беларусь начинается первый этап современного посткатастрофного периода. Ему характерны следующие черты: а) предоставление Совету Министров о нововведениях в Конституции совокупности полномочий, позволяющих более качественно регулировать жизнедеятельность республики в целом, в том числе и в сфере преодоления наследия Чернобыля; закрепление в новой редакции закона «О Совете Министров Республики Беларусь» (от 7 июля 1998 г. №178-3) собственно «чернобыльских» полномочий и необоснованное их включение в структуру правительственной компетенции в области охраны окружающей среды [10, ст.6]; б) наметившееся отклонение от целостного финансирования комплексных мероприятий, предусмотренных Государственной «чернобыльской» программой на 1996–2000 годы; в) выход двустороннего белорусско-российского ревизионного сотрудничества на уровень Союзного государства — разработка союзных программ, призванных дополнить положения национальных госпрограмм.
Для второго этапа современного посткатастрофного периода основополагающими представляются: а) отсутствие серьезных изменений конституционально-правовой платформы деятельности правительства; б) закладка в очередных «чернобыльских» программах принципа возвращения загрязненных регионов к нормальным условиям социально-экономического развития при постулативном снятии с них ограничений по радиационному фактору; переход на адресную социальную помощь; создание для населения, проживающего на известных территориях, условий, способствующих организации самопомощи.

ЛИТЕРАТУРА

2. Челюнков, А.А. Экологические проблемы Республики Беларусь и пути их решения: Методические материалы для участников Движения филологов, преподавателей, слушателей и выпускников Народного Университета / А.А. Челюнков, Л.Ф. Ющенко, М.Э. Фридман. Минск, 1999. 48 с.
3. Демичев, Д.М. Органы государственного управления в минимизации последствий чернобыльской катастрофы: на материалах Республики Беларусь, Украины и Российской Федерации / Д.М. Демичев. Минск, Право и экономика, 2006. 215 с.

SUMMARY

The article is devoted to research in state and legal essence of the function of minimizing the consequences of the Chernobyl catastrophe in the activities of the Government of the Republic of Belarus. The Council of Ministers of the Republic of Belarus is one of the important elements of the Chernobyl state and legal mechanism. The function of overcoming the negative consequences of the nuclear accident isn’t only the Byelorussian state function. It’s also the Byelorussian law function.

In the light of the different scientific attempts of distinguishing the evolution periods of this function the author proves own special variant. On the one hand the basis of its is included the complete analysis of the genesis of the state and legal conditions of the Byelorussian Government’s functioning in the sphere of the Chernobyl accident consequences minimizing. On the other hand – the peculiarities of the rehabilitating activity of the national Council of Ministers.