

характерное для средневековой патримониальной (вотчинной) власти, находило обоснование в государственоведческой мысли, усматривающей в нем отличительную черту территориального верховенства⁸, а ныне получает дальнейшее укрепление в достаточно противоречивой законодательной практике. К сожалению, и в проекте белорусской Конституции территория Беларуси рассматривается в качестве основы (!) государственного суверенитета (ст. 13), а не как самостоятельная конституционно-правовая категория. Территория является элементом нации, единственной средой ее существования и развития и должна принадлежать ей и другим народам по праву неотчуждаемой собственности. В этом — залог независимости территории от государства, свободного развития проживающих на ней народов, основа национального и народного суверенитета, важнейший предел агрессивной деятельности государственной власти. При этом существование территории в качестве элемента государства возможно лишь как опосредованное проявление национального или народного суверенитета. Государственная территория должна выступать только пространственным пределом властвования, опосредованного господства государства, а не исключительным объектом, предметом его собственности, обладания.

¹ С.: Народная газета. 1991. 17 июля.

² См.: К о п е ч и к о в В. В. Народовластие и личность. Киев, 1991. С. 45—46.

³ См.: Народная газета. 1991. 26 червня; 26 листопада.

⁴ См.: Р е н а н Э. Что такое нация. Спб., 1886. С. 39.

⁵ См.: Национальная государственность союзной республики. Киев, 1991. С. 108, 112;

Ш а б а й л о в В. И. // Белорусская ССР: статус, достижения, развитие. Мн., 1989.

⁶ См.: С и л ь ч е н к о Н. В. // Сов. государство и право. 1991. № 8. С. 19, 23.

⁷ Народная газета. 1991. 27 марта.

⁸ См.: Ш е в ц о в В. С. Суверенитет Советского государства. М., 1972. С. 96 и далее.

Д. М. ДЕМИЧЕВ

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В УСЛОВИЯХ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ АВАРИИ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС

Функции и содержание деятельности местных органов государственной власти проявляются прежде всего при реализации ими компетенции. На наш взгляд, наиболее удачно дано определение понятия «компетенция» К. Ф. Шереметом и О. Е. Кутафиним. Они определяют ее как правовое средство разделения труда между государственными органами по осуществлению власти, как юридическое выражение конкретных функций государственного органа и как сложную правовую категорию, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей. Причем все составные части компетенции обладают внутренним единством и согласованностью¹.

В зависимости от изменения общественной жизни, различных обстоятельств, задач и политики государства изменяется и компетенция местных советов. Четкое научно обоснованное определение компетенции и ее реализации советами обеспечивают правопорядок и стабильную жизнь. Это требует от высших органов государственной власти постоянного наблюдения и оперативного уточнения компетенции каждого подведомственного органа.

После аварии на Чернобыльской АЭС советы оказались в чрезвычайных условиях. Жизнь требовала безотлагательного решения многих сложных вопросов, не регулируемых нормативными актами. Тем не менее ни Верховный Совет СССР, ни Верховный Совет БССР не проявили активности и оперативности в обновлении компетенции местных советов, оказавшихся в экстремальных условиях. Местные советы были вынуждены сами определять важнейшие направления своей деятельности, исходя из складывающейся обстановки, требований штабов гражданской обороны и правительственных комиссий.

Осуществляя свои полномочия по организации защиты населения от радиоактивного облучения, местные советы Гомельской и Могилевской областей, территории которых в наибольшей степени подверглись радиоактивному загрязнению, после 26 апреля 1986 г. оперативно провели комплекс соответствующих организационных, технических, медико-профилактических, санитарно-гигиенических и других первоочередных мер. В качестве первоочередных мер, осуществленных местными советами Брагинского, Наровлянского и Хойникского

районов Гомельской области, расположенных в непосредственной близости от Чернобыльской АЭС, были: выявление обстановки, масштабов воздействия последствий аварии и поражающих факторов с целью принятия обоснованных решений, защита и спасение людей и животных, а впоследствии обеззараживание очагов радиоактивного загрязнения. Для изучения радиационной обстановки в срочном порядке была налажена радиометрическая разведка, было развернуто 62 поста радиационного и химического наблюдения. Все гидрометеостанции, расположенные на территории Гомельской области, по решению облисполкома со второй половины дня 26 апреля стали осуществлять ежечасное измерение мощностей гамма-излучения².

По решению исполкома Хойникского районного Совета народных депутатов в колхозах «Новая жизнь» и «1 Мая», находящихся в пяти километрах от атомной станции, с 28 апреля были прекращены все полевые работы и пастьба скота, проведена герметизация помещений. Животные были переведены на стойловое содержание.

В связи с усложнением радиационной обстановки, вызванной продолжавшимися выбросами радиоактивных веществ из разрушенного реактора и изменением направления движения воздушных масс, исполком Гомельского областного Совета, не ожидая указаний правительственной комиссии СССР и санкции Минздрава СССР (как это предусматривалось существовавшим в то время порядком), принял решение об эвакуации с 1 мая детей в возрасте до 15 лет, беременных женщин и больных из 25 населенных пунктов Крюковского и Колыбанского сельских советов Брагинского, Довлядовского сельского совета Наровлянского и Радинского сельского совета Хойникского районов, расположенных в 30-километровой зоне³. В тот же день они были размещены в домах отдыха, профилакториях, пионерских лагерях на территории Гомельской области, не затронутой радиацией.

В соответствии с решением правительственной комиссии СССР по ликвидации последствий аварии на ЧАЭС перед Гомельским облисполкомом была поставлена задача эвакуировать все население и скот из расположенных в 30-километровой зоне атомной станции 50 населенных пунктов Брагинского, Наровлянского и Хойникского районов. Для организации эвакуации исполком облсовета направил в южные районы области 75 сотрудников аппарата и группу народных депутатов. В ходе этой кампании расширилась компетенция областного совета и особенно его подразделений: возникли новые и обновлялись прежние их функции. За каждым сельским советом, населенным пунктом, хозяйством были закреплены члены исполкомов областного, районных советов, народные депутаты, наделенные определенными полномочиями.

Местные советы заботились о создании необходимых условий для жизни и быта эвакуированного населения, трудоустройства людей, возобновлении производственных процессов. Прием и размещение эвакуированных производились специально сформированными исполкомами сельских советов комиссиями.

В первой декаде мая 1986 г. состоялись совместные сессии эвакуированных Радинского и Оревичского сельских советов Хойникского района с принявшим их Дворишанским сельским советом, обсудившие задачи советов по нормализации жизни и деятельности эвакуированного населения. Принятые ими решения способствовали мобилизации советов, их исполкомов и постоянных комиссий, депутатского корпуса на реализацию поставленных жизнью необычных задач.

Компетенция сельских и поселковых советов расширилась в связи с необходимостью проведения в этот период оценки оставленных населением домов, надворных построек, личного имущества, а также всего общественного и государственного фонда. Исполкомы сельских советов, депутаты, актив совместно с финансовыми органами на основании разработанной инструкции по оценке и оплате строений, других ценностей, посевов и плодово-ягодных насаждений, находящихся до эвакуации в личной и общественной собственности, провели большую работу в этом направлении. На основании документов, составленных общественными комиссиями, эвакуированному населению и колхозам области за счет средств Госстраха республики было возмещено за утраченные строения, имущество, другие ценности более 103 млн рублей⁴.

Под руководством местных советов Гомельской и Могилевской областей осуществлялась медицинская помощь пострадавшему населению. С этой целью были привлечены медицинские работники местных амбулаторий,

ФАПов, поликлиник и больниц, а также медицинские бригады из других городов, районов области и Гомеля.

Местные советы и подчиненные им штабы ГО устанавливали порядок и очередность проведения дезактивации, связанных с ней работ по комплексному благоустройству населенных пунктов, созданию нормальных условий для жизнедеятельности людей, функционирования объектов народного хозяйства. Осуществление дезактивационных работ поставило перед местными советами совершенно новую проблему — сбора и захоронения значительного количества радиоактивных отходов (зараженного грунта, травы, кустарников, деревьев, старых строений и т. д.). К тому времени не существовало еще организационных, инженерно-технических решений или рекомендаций на этот счет. По инициативе местных советов Гомельской, а затем и Могилезской областей в июне 1986 г. на территории республики был осуществлен выбор мест и начато строительство пунктов захоронения отходов дезактивации (могильников). После окончания дезактивационных работ населенные пункты, объекты, участки принимались специальной комиссией с участием руководящих работников местных советов и передавались местным органам по акту с приложением данных радиометрического контроля.

Существенно расширилась компетенция местных органов власти в такой сфере, как морально-психологическая обстановка. Главным здесь было компетентно объяснить обстановку, довести до сознания людей понимание важности и ответственности работ, связанных с необходимостью их эвакуации, расселения и оздоровления. В сложившейся длительной жизнеопасной ситуации большое количество людей подверглось сильным психогенным воздействиям, осложненным еще и стресс-факторами (утрата дома, имущества, изменение обычного жизненного уклада). От представителей государственной власти требовалось нестандартное воздействие на людей с целью достижения психологической устойчивости. Местные советы совместно с общественными организациями постоянно изучали общественное мнение, настроение людей, морально-психологический климат в трудовых коллективах, семьях. Необходимо было знать и доводить до сознания людей решения правительственной комиссии, штабов по ликвидации последствий аварии, ускоренно овладевать определенной суммой специальных знаний по вопросам радиации, радиофизики, радиобиологии, медицины. Огромную роль в этом сыграл авторитет органов местной власти, достойное в большинстве случаев поведение руководителей советов, народных депутатов, актива.

Таким образом, совершенствование компетенции местных советов в зоне радиоактивного загрязнения в первоначальный период проходило в какой-то мере стихийно, по их инициативе, а также под влиянием требований штабов гражданской обороны, органов здравоохранения. Этот процесс проходил, по существу, без определяющей роли Верховного Совета республики как органа, регламентирующего в соответствии с законодательством компетенцию нижестоящих советов.

Как показывает анализ, и сегодня значительная часть жизненно важных вопросов ликвидации последствий аварии решается медленно. Это во многом связано с недостаточной разработанностью правового статуса местных органов государственной власти.

Складывающиеся обстоятельства требуют незамедлительного обновления законов о местных советах Республики Беларусь, закрепляющих четкую регламентацию их прав и обязанностей применительно к областям, сферам, объектам управления и руководства, а также характер предметов ведения, которыми им надлежит заниматься с учетом условий ликвидации последствий аварии на ЧАЭС. Необходимо наделить местные органы государственной власти такой компетенцией, которая наилучшим образом отвечала бы экономическим и социальным условиям пострадавших от чернобыльской катастрофы регионов республики.

¹ См.: Ш е р е м е т К. Ф., К у т а ф и н О. Е. Компетенция местных советов депутатов трудящихся. М., 1976. С. 13; К у т а ф и н О. Е., Ш е р е м е т К. Ф. Компетенция местных советов. М., 1986. С. 31.

² См.: Советская Белоруссия. 1990. 19 июня.

³ См.: Текущий архив Гомельского облисполкома за 1986 г.