

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ФУНКЦИЯ МИНИМИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ

Д. М. Демичев, доктор юридических наук, профессор

Будучи величайшей в мире техногенно-социально-психологической катастрофой, произошедшая 26 апреля 1986 г. авария на Чернобыльской АЭС нанесла человеческой цивилизации громадный экономический, морально-нравственный и генетический ущерб. Последствия чернобыльской трагедии прямо или косвенно отразились на судьбах целого ряда государств, народов, природных экосистем и будут сказываться длительный период на будущих поколениях людей. В связи с аварией на Чернобыльской АЭС природные процессы и экологические связи в Беларуси, Украине и России, других регионах, затронутых катастрофой, оказались нарушенными настолько глубоко, что в данном планетарном регионе по существу создана объективная угроза как для потери равновесия и устойчивости биосферы, так и для развития цивилизации в целом.

Катастрофические последствия аварии выразились в загрязнении огромных регионов радионуклидами с различными периодами полураспада, радиационном облучении миллионов человек, выведении из народнохозяйственного оборота загрязненных радиоактивными веществами сельхозугодий, массовом отселении жителей из особо опасных территорий, резком возрастании количества соматических и онкологических заболеваний, развитии всевозможных стрессов, существенно влияющих на социально-психологический статус населения. В результате катастрофы сформировался новый социально-политический и биохимический регион - Чернобыльская провинция - характеризующийся повышенным содержанием радионуклидов в верхней зоне геологической среды, в сообществах и особях животного мира.

В результате аварии на Чернобыльской АЭС на значительной территории Республики Беларусь, других сопредельных государств на исторически длительный период изменились условия окружающей среды, жизни и быта людей. На долю Беларуси пришлось почти 60 % загрязненной радионуклидами территории Европейской части бывшего СССР. Под радиацией оказалось 23 % территории республики. На площади 54 тыс. кв. км. произошло радиоактивное загрязнение в России. От 20 до 30 % глобального выброса Чернобыльской АЭС приняла территория Украины. Здесь общая площадь с уровнем концентрации цезия-137 более 1 Ки/кв. км составила 40,5 тыс. кв. км.

Таким образом, Чернобыльская катастрофа наряду с экологическим взрывом, вызванным негативными последствиями антропогенных воздействий, может явиться основной причиной не только региональной, но и глобальной деградации жизненных качеств биосферы.

Авария на Чернобыльской АЭС и ее последствия выявили огромный, исключительно важный и сложный комплекс проблем правового характера. Человеческое сообщество оказалось неподготовленным к глубокому осмыслению ее долговременных последствий и их решению с точки зрения правовой науки и практики. Чернобыльская катастрофа поставила необходимость принципиальной перестройки правовой базы, выработки новых законов, других нормативных правовых актов, направленных на социальную защиту всех категорий людей, пострадавших в результате аварии, а также правовое решение других проблем экономического, медицинского, научно-технического, интеллектуального, психологического, демографического характера.

Последовательность возникновения большинства функций любого государства находится в полной зависимости от проблем, встающих перед обществом на том или ином отрезке истории. Не остается неизменным и само содержание функций: трансформируются или исчезают одни, возникают другие. Большим своеобразием отличаются функции государства в периоды коренной ломки общественных и государственных отношений, радикальных социальных перемен и революционных потрясений, общественно-политических катаклизмов, переходных состояний общества, иных экстремальных ситуаций.

Анализ сложившейся в результате Чернобыльской катастрофы обстановки показывает, что в загрязненных регионах и местах переселения людей на длительную перспективу предстоит коренная территориально-структурная реорганизация народнохозяйственного комплекса, социальных условий жизнедеятельности людей, многие поколения которых будут вынуждены жить в условиях радиационного загрязнения обширных территорий. Уникальность ситуации поставила перед органами государственной власти и управления Беларуси, России и Украины новые задачи политического, социально-экономического, правового и нравственного характера.

Таким образом, в результате Чернобыльской катастрофы глобального масштаба в Беларуси, России, на Украине сложилась чрезвычайная ситуация, которая позволяет сделать вывод о том, что в деятельности этих государств возникло новое направление (и сторона деятельности), новая сторона социального назначения, новая функция государства, которую можно определить как функцию минимизации последствий Чернобыльской катастрофы.

Отнесение той или иной функции к категории основных связывается с наличием определенных признаков. Главными из них являются:

- 1) обусловленность функции важностью соответствующей государственной задачи;

2) постоянство, стабильность и перспективность функции;

3) осуществление функции не отдельными частями, а всем механизмом государства в целом (комплексность), собирательность функции в смысле охвата ею отдельных направлений государственной деятельности;

4) закрепление соответствующей функции в Конституции (Основном Законе) государства.

В этом смысле все указанные выше признаки характерны и присущи функции минимизации последствий чернобыльской катастрофы.

Во-первых, проблемы, связанные с аварией на ЧАЭС, находятся в центре внимания органов государственной власти и управления Беларуси, России и Украины и возведены в ранг государственной задачи. Не остаются они без внимания и в масштабах СНГ. В 1991 г. создан координационный комитет, призванный объединять материально-технические, научные и экономические усилия государств, пострадавших от аварии на ЧАЭС. Между правительствами трех республик достигнуто и подписано Соглашение о совместных действиях по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы.

В целях координации деятельности по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы эффективное сотрудничество между Республикой Беларусь и Российской Федерацией в данной области началось по существу с момента приобретения ими статуса независимых государств. Актуальность совместных действий и усилий в этой сфере обусловлена, прежде всего, значительными масштабами радиоактивного загрязнения, долговременным и комплексным характером задач защиты населения и реабилитации радиоактивного загрязнения территорий, ибо на радиоактивно загрязненных территориях обоих государств продолжают проживать около 3,5 млн человек (в России - 1,8 млн, в Беларуси - 1,7 млн чел.) [1, с. 88]. Следует заметить, что если в 1990-1992 гг. проблемы минимизации последствий Чернобыльской катастрофы в Республике Беларусь и Российской Федерации решались в рамках национальных мероприятий и программ на основе собственной нормативной правовой базы, то в последующие годы данная проблема все больше стала выходить на межгосударственный уровень. Так, в 1993-1995 гг. Правительство Республики Беларусь и Правительство Российской Федерации заключили три соглашения о совместных действиях по минимизации и преодолению последствий Чернобыльской катастрофы, которые предусматривали осуществление совместных мер по основным направлениям деятельности в этой области¹. Было подписано и межправительственное Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи по предупреждению крупных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

После образования в апреле 1996 г. Сообщества Беларуси и России и ратификации Договора о создании данного Сообщества [2] в целях объединения и координации усилий по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы Высший Совет Сообщества Беларуси и России принял решение от 22 июня 1996 г. № 6 «О совместных действиях по минимизации и преодолению последствий чернобыльской катастрофы» [3, с. 267]. В соответствии с ним было решено организовать лечение наиболее тяжелых форм заболеваний, связанных с воздействием радиации, а также осуществить поставку в Республику Беларусь необходимых для этого медикаментов и медицинского оборудования. Правительствам Республики Беларусь и Российской Федерации поручалось внести согласованные предложения по вопросу образования совместного фонда «Чернобыль». Предусматривалось проведение и других мероприятий по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы.

С образованием Союза Беларуси и России и ратификацией Договора о Союзе Беларуси и России, подписанного в г. Москве 2 апреля 1997 г., и Устава Союза Беларуси и России, подписанного в г. Москве 23 мая 1997 г. [4], постановлением Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России от 10 июня 1998 г. № 1 была утверждена Программа совместной деятельности по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы в рамках Союза Беларуси и России на 1998-2000 гг.

После образования Союзного государства России и Беларуси в декабре 1999 г. проблемы минимизации последствий Чернобыльской катастрофы выходят на новый, качественно более содержательный уровень. Так, постановлением Совета Министров Союзного государства от 21 декабря 2000 г. № 34 срок действия ранее утвержденной Программы совместной деятельности по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы был продлен до 2001 г. [3, с. 268] Данная Программа предполагала соединение материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов Беларуси и России для решения наиболее принципиальных проблем по минимизации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в области радиационной медицины, сельскохозяйственной радиологии, радиобиологии и радиозоологии, радиационного контроля и мониторинга, создания унифицированной базы для организации медицинской, радиационной и социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы.

Таким образом, функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы является одним из важнейших направлений в деятельности стран, пострадавших в результате аварии на ЧАЭС, и является одной из основных государственных задач. Выдвигаемые органами государственной власти и управления

¹ Январь 1992 г. - Соглашение об объемах и порядке финансирования в 1992 г. расходов по ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС; июль 1994 г. и июль 1995 г. - Соглашения о совместных действиях по минимизации и преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС.

Беларуси, России и Украины задачи по локализации, минимизации и смягчению последствий катастрофы обуславливают дальнейшее развитие данной функции как одной из основных функций в современный период.

Во-вторых, последствия Чернобыльской трагедии вследствие ее специфики, уникальности и неординарности прямо или косвенно отразились на судьбах целого ряда государств, народов, природных экосистем и будут сказываться длительный период на будущих поколениях людей. Медико-биологические последствия Чернобыльской катастрофы, масштабы воздействия на здоровье людей поздних стохастических эффектов, главным образом опухолевого и генетического характера, будут давать о себе знать не одно десятилетие. Полученные российскими, украинскими и белорусскими исследователями многочисленные данные свидетельствуют о серьезных нарушениях состояния здоровья у всех категорий населения, подвергшихся воздействию Чернобыльской катастрофы: участников ликвидации последствий аварии, эвакуированных из зоны радиоактивного загрязнения и проживающих на пораженных радиацией территориях граждан. При этом рост показателей заболеваемости отмечается практически по всем основным классам болезней: систем кровообращения, дыхания, пищеварения, эндокринной, нервной, мочеполовой и других. К настоящему времени накоплен достаточно обширный и убедительный материал о воздействии радионуклидов на человеческий организм, доказывающий, что ионизирующее излучение вызывает не только непосредственные биологические эффекты, но и может приводить к возникновению заболеваний в течение всей жизни человека. Причем повреждения генетических структур в форме различных аномалий возможны и у последующих поколений. Имеющиеся данные по сомато-стохастической заболеваемости участников ликвидации последствий аварии Республики Беларусь, России и Украины свидетельствуют о ежегодном росте заболеваемости по широкому спектру болезней (с более четкой динамикой у мужчин) и омоложении болезней. По данным Института радиобиологии НАН Беларуси за последние годы зафиксирован рост у ликвидаторов (а это в основном мужчины в возрасте 25-49 лет) болезней эндокринной системы в 6,3 раза (при этом болезней щитовидной железы - более чем в 10 раз, сахарного диабета - в 3,5 раза), системы кровообращения - в 7,8 раза, органов пищеварения - в 7,3 раза, нервной системы - в 2,7 раза, болезней крови и кроветворных тканей - в 4,7 раза, катаракты глаза - в 4,4 раза [5, с. 12]. В Украине за последние годы процент ликвидаторов, признанных здоровыми, снизился с 13 до 9.

Обращает на себя внимание непрерывный рост показателей заболеваемости у участников ликвидации последствий аварии на ЧАЭС всех трех государств по новообразованиям. Так, у ликвидаторов Российской Федерации заболеваемость раком щитовидной железы выявляется примерно в 2 раза чаще, чем у населения страны в целом [6, с. 36]. В Республике Беларусь он козаболеваемость у данной категории в 1,6 раза выше, чем у взрослого населения страны [7, с. 46].

Наблюдается устойчивая тенденция непрерывного роста смертности участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. В структуре ее причин от злокачественных образований основную долю составляют опухоли органов пищеварения и дыхания. Уровень смертности ликвидаторов Российской Федерации от новообразований после 1990 г. повышается практически каждый год. Среди причин их смертности все весомее становится процент самоубийств. От неуверенности в завтрашнем дне, постоянного ощущения собственной ненужности, неудач в работе и личной жизни среди чернобыльцев-ликвидаторов высоким остается процент злоупотребляющих спиртными напитками, а впоследствии заболевших алкоголизмом.

Самые последние официальные данные Комитета Республики Беларусь по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС свидетельствуют, что в целом же за период после 2001 г. заболеваемость раком щитовидной железы пострадавшего населения Беларуси увеличилась в 3,5 раза. На загрязненных радионуклидами территориях недуги эндокринной системы у проживающего там населения выше, чем в среднем по республике на 20 % [8, с. 10].

На начало 2004 г. уровень заболеваемости злокачественными новообразованиями среди хронических больных детей Республики Беларусь увеличился и составил 13,9 случая на 100 тыс. детского населения [8, с. 10], а на первое место выдвигается рак и другие патологии щитовидной железы [9, с. 32]. При этом массивный радиоактивный «йодный удар»² по населению, проживающему в регионе эндемической йодной недостаточности (белорусское и украинское Полесье), уже начал реализовываться в беспрецедентном росте частоты возникновения у детей рака щитовидной железы. Исследования гормонального статуса указывают на наиболее высокую степень лучевого поражения щитовидной железы у детей в возрасте до 3 лет. Вопреки прогнозам, сделанным в 1986 г. Институтом биофизики (Россия) и в 1989 г. Международным чернобыльским проектом (МАГАТЭ), в Республике Беларусь, начиная с 1990 г., начался значительный рост заболеваемости детей и подростков раком щитовидной железы, который в последние годы вырос в 50 и

² Значительное повышение мощности экспозиционной дозы гамма-излучения в первоначальный после аварии на ЧАЭС период регистрировалось практически на всей территории Республики Беларусь. Уровни радиоактивного загрязнения короткоживущими радионуклидами йода во многих регионах страны были настолько высоки, что вызванное ими облучение получило название «йодный удар».

более раз. Этот показатель на 100 тыс. детского населения оказался самым высоким среди европейских стран, где детский тиреоидный рак является большой редкостью [10].

Минимизация долгосрочных последствий Чернобыльской катастрофы - это не временная, а целенаправленная деятельность государств, пострадавших от аварии на ЧАЭС, которая будет осуществляться в течение исторически длительного периода. В этом смысле для функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы характерны, к сожалению, стабильность и постоянство.

В-третьих, отличительной особенностью данной функции является комплексность ее реализации. Во всех государствах Содружества, пострадавших от аварии на ЧАЭС, идет процесс объединения разнообразных видов государственной деятельности в единую, диалектически взаимосвязанную их совокупность, ведется поиск путей решения комплексной по своему характеру проблемы. Функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы опосредует собой комплексную деятельность государственных органов в тесном единстве и взаимосвязи с другими функциями государства. Все это дает достаточные основания относить ее к числу основных государственных функций.

В-четвертых, важнейшим фактором для отнесения той или иной функции к числу основных является ее конституционное закрепление. С учетом особой социально-политической, экономической, экологической, медико-биологической и правовой ситуации, сложившейся в Республике Беларусь после аварии на Чернобыльской АЭС, правильно было бы, на наш взгляд, закрепить данную функцию на высшем законодательном уровне. В раздел II «Личность, общество, государство» проекта Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь следовало бы включить отдельную статью, сформулировав ее следующим образом: «Минимизация последствий Чернобыльской катастрофы - важнейшая функция белорусского государства».

Конституционное закрепление и последующая реализация функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы явились бы закономерным итогом государственной задачи, цивилизованного перехода к новому состоянию правовой государственности суверенных стран.

Список использованных источников

1. Союзное государство: вчера, сегодня, завтра. - М.: «СОЮЗ-ИНФО», 2003. - С. 88.
2. Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. - 1996. - № 16. - Ст. 212, 213.
3. Беларусь и Россия: организационно-правовые основы интеграции (1996-2001 гг.) / Л. П. Козик, М. В. Мясникович, А. М. Абрамович и др. - Минск: Польша, 2001. - 335 с.
4. Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. - 1997. - № 21. - Ст. 386-388.
5. Конопля, Е.Ф. Радиоэкологические и медико-биологические последствия чернобыльской катастрофы / Е. Ф. Конопля // Проблемы ликвидации в Республике Беларусь последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Парламентские слушания 21 апреля 1999 г. - Минск: Нац. собрание Респ. Беларусь, 1999. - С. 12.
6. Цыб, А.Н. Обобщенный анализ и прогноз радиологических медицинских последствий для населения Российской Федерации вследствие чернобыльской катастрофы / А. Н. Цыб // Проблемы ликвидации в Республике Беларусь последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Парламентские слушания 21 апреля 1999 г. - Минск: Нац. собрание Респ. Беларусь, 1999. С. 36.
7. Зеленкевич, И.Б. Медицинское обеспечение пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС / И. Б. Зеленкевич // Проблемы ликвидации в Республике Беларусь последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Парламентские слушания 21 апреля 1999 г. - Минск: Нац. собрание Респ. Беларусь, 1999. - С. 46.
8. Итоги реализации Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 2001-2004 гг. и задачи на 2005 г. // Информац. бюллетень № 2. - Гомель, 2005. - С. 10.
9. 18 лет после Чернобыля: проблемы и решения // Парламентские слушания в Национальном собрании Республики Беларусь 22 апреля 2004 г. - Минск: Нац. собрание Респ. Беларусь, 2004. - С. 32.
10. Стожаров, А.Н. Состояние здоровья населения Беларуси через десять лет после катастрофы на ЧАЭС / А. Н. Стожаров, И. В. Ролевич // Чернобыль: человеческое измерение. - Минск, 1996. - С. 73-80.