

8. Тугушев, Р.Р. Невменяемость: уголовно-правовое значение и проблемы отграничения от вменяемости и ограниченной вменяемости: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Р.Р. Тугушев; Саратов. юрид. ин-т МВД России. — Саратов, 2002.

Статья поступила в редакцию 10.12.2013 г.

Д.М. Демичев
доктор юридических наук, профессор
БГЭУ (Минск)

ФУНКЦИЯ МИНИМИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ В СИСТЕМЕ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются теоретические аспекты функций государства, обосновывается объективное возникновение новой функции государства — минимизации последствий Чернобыльской катастрофы, которая по своему содержанию и признакам относится к категории основных функций государства.

This article discusses the theoretical aspects of the functions of the state, the objective emergence of the new state function — the function which minimize the consequences of the Chernobyl disaster is substantiated, which is classified as the core function of the state in its content and features.

Функции любого государства чрезвычайно многоплановы. Их формирование происходит в ходе становления, укрепления и развития государства. Последовательность возникновения большинства функций государства находится в полной зависимости от проблем, встающих перед обществом на том или ином отрезке истории. Да и само содержание функций не остается неизменным на всех этапах развития общества и государства — трансформируются или исчезают одни функции, возникают другие. Будучи органически связанными с государственным механизмом, вместе с ним они по мере развития политической, экономической и социальной системы общества претерпевают значительные изменения. 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.

В результате Чернобыльской катастрофы на значительной территории Республики Беларусь и сопредельных государств на длительный период изменились условия окружающей среды, жизни и быта людей. В загрязненных регионах и местах переселения людей на продолжительную перспективу предстоит коренная территориально-структурная перестройка экономики, социальных условий жизнедеятельности людей, многие поколения которых будут вынуждены жить в условиях радиоактивного загрязнения. Уникальность ситуации и отсутствие в мировой практике прецедентов подобного масштаба поставили перед государственными органами Беларуси, России и Украины совершенно новые задачи политического, социально-экономического, правового и нравственного характера.

Таким образом, в результате Чернобыльской катастрофы в Беларуси, России и Украине сложилась чрезвычайная ситуация, анализ которой позволяет сделать вывод о том, что в дея-

тельности этих государств возникло новое важное направление, новая сторона социального назначения, которую можно определить как функцию минимизации последствий Чернобыльской катастрофы.

С учетом концепции современной теории о функциях государства, а также теории развития государства и права представляется целесообразным рассмотреть их возникновение, объективное существование и развитие.

В настоящее время в юридической науке высказывается мнение о том, что возникновение, становление и формирование функций государства зависят от очередности задач, встающих перед обществом в его историческом развитии, и целей, которые оно преследует. Исходя из этого ясно, что в разные исторические периоды приоритетное значение приобретают те или иные задачи, цели государства, а, следовательно, и различные функции [1, с. 98].

Функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы возникла в результате аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г. Перед белорусским государством, территория которого в наибольшей степени подверглась радиоактивному загрязнению, встали новые сложные задачи социально-политического, правового, экономического, медицинского, биологического, демографического и радиационно-экологического характера. Только государство, выступающее в качестве носителя «специфических функций», располагающее политическими, экономическими, идеологическими средствами, способно осуществлять творческо-созидательную роль и может взять на себя всю тяжесть ответственности за локализацию и минимизацию долгосрочных последствий катастрофы такого глобального масштаба, как Чернобыльская.

Между тем механизм возникновения, становления и развития функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы, как и связанных с ней государственно-правовых проблем в целом, до настоящего времени остается практически неисследованным. Фактически отсутствует фундаментальная государственно-правовая концепция действия этого механизма. Все это побуждает обратиться к теоретическим аспектам проблемы функций государства.

Функции государства не только обуславливают развитие его механизма, но и оказывают существенное влияние на развитие всей его структуры в целом. Как неотъемлемые категории государства, они несут в себе объективные начала. На каждом историческом отрезке развития государства его функции определяются экономической структурой и возможностями общества, потребностями и интересами граждан, отдельных социальных слоев и групп, осознанной деятельностью людей, их нравственным и культурным уровнем, ролью науки, политики, практики, а также внутренней и международной обстановкой.

Слово «функция» (от лат. *functio*) означает «совершение», «исполнение». В словаре приводятся пять значений этого слова: явление; переменная величина; работа, производимая органом, организмом; обязанность, круг деятельности; значение, назначение, роль [2, с. 587]. В юридической литературе этот термин трактуется как «действие», «деятельность», «цель деятельности», «обязанность», «назначение», «направление (вид, сторона) деятельности».

Современной юридической наукой предложена трактовка функций государства не только как направлений его деятельности, но и как механизма государственного воздействия на жизнь общества. Например, Л.А. Морозова определяет функции государства как основные направления его деятельности по управлению обществом, включая механизм государственного воздействия на развитие общественных процессов [1, с. 98]. М.Н. Марченко исходит из того, что функции государства — это основные направления деятельности государства, обусловленные его социально-классовой сущностью, содержанием, основными целями и задачами, стоящими перед ним, выполняемой им в обществе ролью и назначением [3, с. 640].

Анализ научной полемики по вопросу понятия функций государства показывает, что несмотря на определенные расхождения в выяснении этого понятия юридической наукой ведется поиск путей сближения и обобщения взглядов, использования всего наиболее рационального, что внесено различными авторами в теоретическую разработку данной проблемы. Возможность такого сближения взглядов обуславливается тем, что изложенные в государственно-правоведческой и философской литературе определения понятия «функция государства» являются отражением реально существующей концепции данной научной категории. С учетом достигнутого к настоящему времени уровня разработанности концепции идет процесс синтезирования высказываемых различных толкований и точек зрения, что позволяет в значительной мере нивелировать имеющиеся противоречия и расхождения. В конечном итоге, если говорить о функциях государства, многие теоретические воззрения все больше сводятся к признанию того, что во всех случаях речь идет о деятельности и роли государства, а функции государства в любой исторический период обуславливаются объективными общественными потребностями.

Таким образом, функции государства — это основные (определенные) направления (в том числе стороны) деятельности государства, в которых проявляются и конкретизируются его социальное назначение и закономерности развития. Социальное назначение государства и его деятельность есть существенные элементы внутренней структуры функции государства, которая не может быть правильно уяснена в отрыве их друг от друга. В конечном счете, любой сфере деятельности государства присущ социальный характер. К тому же социальное назначение государства является определяющим элементом функции государства любого исторического типа.

Как отмечалось в контексте этимологического содержания понятия «функция», природа всякой функции двойственна и внутренне противоречива: с одной стороны, это назначение, свойство, способность осуществлять определенную деятельность, с другой — активная реализация этой способности, назначения. Таким образом, функция государства выступает в органическом единстве отмеченных в данном контексте аспектов.

Поскольку содержание и совокупность общих и существенных признаков, свойств, связей и отношения предметов и явлений раскрываются при помощи определения понятий, интегрируя вышеуказанные концепции, трактовки, характеристики и элементы, автором предлагается следующее определение функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы: специфическое направление в деятельности государства по локализации и минимизации ее последствий, в котором проявляются и концентрируются содержание и формы функционирования государственно-правового механизма, а также обязанность, способность и потенциальная возможность государства в достижении целей и задач данной деятельности.

Система функций государства, как и иные общественные явления, познается посредством метода материалистической диалектики и основанных на нем различных научных методов, способов и приемов современного исследования. Это связано с обоснованием, разработкой и построением классификации функций государства.

В правоведческой литературе существует много классификаций функций государства. Однако наиболее распространенной из них является выделение его *внутренних* и *внешних* функций. При этом всякая внутренняя функция государства имеет и свой внешний аспект, равно как и всякая внешняя функция — внутренний. Они органически взаимосвязанны, переплетены, взаимно проникают друг в друга. Иными словами, можно констатировать, что деление функций государства на внутренние и внешние скорее всего носит условный характер. И тем не менее, по нашему мнению, каждая из функций государства по своему содержанию в

целом служит разрешению либо внутривнутриполитических, либо внешнеполитических задач. В связи с этим научное и практическое значение разделения функций государства на внутренние и внешние представляется наиболее приемлемым.

Именно с данной точки зрения целесообразно рассмотрение функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы. Поскольку исследуемая функция первоначально возникла и стала реализовываться в бывшем СССР и входивших в него трех наиболее пострадавших от аварии на ЧАЭС республиках, то в этом смысле она являлась прежде всего внутренней функцией СССР, а затем Беларуси, России, Украины. Однако распространение радионуклидов в результате аварии на ЧАЭС вышло за пределы данных государственных образований. Следы радиоактивности были зарегистрированы во всех странах Северного полушария и увеличили радиационный фон на обширной территории Европы. Уже 27 апреля 1986 г. повышение уровня радиации было зафиксировано в Швеции, позже — в Финляндии, Польше, других государствах Центральной Европы. Очевидные выпадения радиоактивных частиц с дождями имели место в Австрии, Венгрии, Франции, ФРГ, Чехословакии, Швейцарии. Впоследствии загрязненные воздушные массы достигли Голландии, Великобритании, Югославии, Италии, Греции. Они также перенесли за пределы Европы, затронув некоторые страны Азии (Китай, Япония, Индия) и Северной Америки (США, Канада) [4, с. 50], 6–7 мая 1986 г. следы радионуклидов чернобыльского выброса были обнаружены в Японии [5, с. 36]. Общее относительное количество наиболее распространившегося цезия-137, выпавшего за пределами бывшего СССР, составляло от 4 до 6 % первоначального количества в реакторе [6, с. 26].

Фактически произошло глобальное распространение широкого спектра радиоактивных изотопов чернобыльского происхождения, которое поставило перед органами государственной власти и управления как трех бывших советских республик, так и целого ряда иностранных государств совершенно новые задачи, связанные с локализацией и минимизацией последствий Чернобыльской катастрофы. Иными словами, став объективной реальностью сначала СССР, затем Беларуси, России и Украины, функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы одновременно сделалась реальной и в других государствах мирового сообщества, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на ЧАЭС.

В юридической литературе среди многочисленных внутренних и внешних функций государства выделяют основные и неосновные. Подобная классификация, устанавливающая различия между ними, — одна из наиболее сложных, принципиальных и недостаточно исследованных проблем теории функций государства и теории государства и права в целом.

По своему содержанию, структуре, формам и методам осуществления всякая основная функция государства носит интегрирующий характер и реализуется в усилиях государства на одном из важнейших комплексных направлений его политики во внутренней и внешней деятельности и международных делах. Объектом данной деятельности является весьма широкий круг обладающих известным сходством общественных отношений в какой-либо конкретной сфере.

Сообразно с этим основные функции государства концентрируют по наиболее важным направлениям воздействия государства на общественные отношения множество других функций, именуемых *неосновными*. При этом следует учитывать, что употребляемый в юридической литературе термин «неосновные функции» при рассмотрении проблем теории функций государства является условным, его применение не подразумевает противопоставления основным функциям государства неосновных или попытка принизить их значение в жизни общества или реализации задач, стоящих перед государством. Неосновные функции нельзя рассматривать как явления, находящиеся вне основных функций и осуществляемые помимо них.

Дальнейшие исследования вопроса о классификации функций государства на основные и неосновные, как и других сторон проблемы классификации государственных функций, будут иметь огромное теоретическое и практическое значение, способствовать научному анализу всего многообразия направлений (и сторон) воздействия государства на общественные отношения.

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

- обусловленность функции важностью соответствующей государственной задачи;
- стабильность функции;
- реализация функции государственным механизмом в целом, а не отдельными его составными частями;
- собирательность функции в смысле охвата ею отдельных направлений государственной деятельности (неосновных функций);
- закрепление соответствующей функции в Конституции (Основном Законе) государства.

В этом смысле все указанные выше признаки присущи функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы.

Во-первых, проблемы, связанные с аварией на Чернобыльской АЭС, с первого дня оказались в центре внимания государственных органов бывшего СССР, а также Беларуси, России и Украины. Однако особая значимость им стала придаваться только через три-четыре года после аварии. Определяя отношение государства к проблемам Чернобыльской катастрофы, Верховный Совет СССР в постановлении от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» одобрил разработку государственных комплексных программ РСФСР, Украинской ССР и Белорусской ССР по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС [7].

В ранг государственной задачи стали впоследствии возводиться проблемы Чернобыльской катастрофы и в бывших союзных республиках, пострадавших от аварии на ЧАЭС. Постановлением Верховного Совета БССР от 29 июля 1989 г. был одобрен проект Государственной программы по ликвидации в республике последствий аварии на Чернобыльской АЭС на 1990–1995 гг., а все органы государственной власти и управления, Академия наук Беларуси и ее научно-исследовательские институты обязывались немедленно приступить к ее реализации [8].

В мае 1990 г. при рассмотрении в числе первоочередных вопроса о неотложных мерах по преодолению последствий аварии на ЧАЭС в ряде областей России первый Съезд народных депутатов РСФСР констатировал, что «...создавшаяся в районах радиоактивного поражения обстановка требует участия в ликвидации последствий ядерной катастрофы всей республики, принятия дополнительных мер, направленных на создание безопасных условий для жизни людей...» [9].

Верховный Совет Украины, дважды в течение 1990 г. рассматривая на сессиях экологическую обстановку и неотложные меры по защите населения от последствий Чернобыльской катастрофы, постановил «считать одной из главнейших задач Совета Министров Украинской ССР, министерств и ведомств, Советов народных депутатов республики осуществление комплекса мероприятий, направленных на коренное улучшение охраны окружающей среды, сохранение здоровья людей» [10].

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

дарственной власти Беларуси, России и Украины задачи по преодолению последствий катастрофы обуславливают дальнейшее развитие данной функции как одной из *основных функций* государства в современный период.

Во-вторых, проблемы, связанные с преодолением долгосрочных последствий Чернобыльской катастрофы, в силу медико-биологических и генетических факторов влияния на организм радионуклидов чернобыльского выброса будут стоять перед несколькими поколениями людей. Масштабы воздействия на здоровье людей поздних стохастических эффектов, главным образом опухолевого и генетического характера, будут давать о себе знать не одно десятилетие. В этом смысле для функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы характерны, к сожалению, стабильность и постоянство.

В-третьих, отличительной особенностью исследуемой функции является также комплексность ее реализации. Если на первоначальном этапе ликвидации последствий аварии на ЧАЭС органы государственной власти и управления бывшего Союза ССР и пострадавших республик зачастую действовали разрозненно, то в настоящее время идет процесс объединения разнообразных видов государственной деятельности в единую, диалектически взаимосвязанную их совокупность, ведется поиск путей решения комплексной по своему характеру проблемы. Применительно к функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы этот фактор проявляется в следующем:

- минимизация последствий аварии на ЧАЭС основывается на комплексном использовании политических, экономических, экологических, медико-биологических, организационно-технических, правовых и иных средств;
- с первых дней после аварии в процесс преодоления ее последствий был вовлечен практически весь государственный механизм;
- в принятии государственными органами Беларуси, России и Украины (примерно в одинаковые сроки) целого ряда правовых актов, направленных на усиление социальной защиты пострадавших граждан, определение статуса загрязненных территорий и т.д.;
- в разработке региональных программ минимизации последствий катастрофы;
- в комплексном согласовании программ Беларуси, России, Украины по преодолению последствий катастрофы с другими странами СНГ, выработке целостной концепции социальной, медико-биологической, психологической и экономической реабилитации граждан, проживающих на загрязненных территориях.

В-четвертых, функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы находится в тесном взаимодействии с другими функциями государства. Возникнув после аварии на ЧАЭС 26 апреля 1986 г., данная функция вступила во взаимосвязь со всеми остальными функциями государства. Она опосредует собой комплексную деятельность государства в тесном единстве и взаимосвязи с другими его функциями. Все это дает достаточные основания отнести ее к числу главных функций государства.

И, наконец, *в-пятых*, важнейшим фактором для отнесения той или иной функции к числу главных является ее конституционное закрепление. Функция минимизации последствий Чернобыльской катастрофы в силу исторического фактора не могла, естественно, быть отражена в Конституции СССР 1977 г. и в принятых в 1978 г. на ее основе Конституциях БССР, РСФСР и УССР. Однако в принятых уже в постчернобыльский период Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.), Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 г.) данная функция также не была закреплена. В то же время Конституция Украины (ст. 16) установила, что «преодоление послед-

ствий Чернобыльской катастрофы — катастрофы планетарного масштаба, сохранение генофонда Украинского народа является обязанностью государства» [11].

С учетом особой социально-политической, экономической, экологической, медико-биологической и правовой ситуации, сложившейся в Республике Беларусь после аварии на Чернобыльской АЭС, целесообразно закрепление данной функции на высшем законодательном уровне посредством включения в Конституцию отдельной статьи. Аналогичные уточнения можно было бы сделать и в Конституции Российской Федерации. Кроме того, в законодательных актах государств, пострадавших от Чернобыльской катастрофы, следовало бы более четко определить рамки правового регулирования функциональной деятельности государства в области минимизации долгосрочных последствий Чернобыльской катастрофы. Система конституционно-правовых принципов по данной проблеме явилась бы важным стимулом для дальнейшего совершенствования процесса государственного управления комплексом проблем, связанных с аварией на ЧАЭС и минимизацией ее последствий.

Законодательное закрепление и последующая эффективная реализация функции минимизации последствий Чернобыльской катастрофы как одной из основных функций государства явились бы закономерным итогом ее юридического оформления в ранг важнейшей государственной задачи.

Литература

1. Морозова, Л.А. Функции Российского государства на современном этапе / Л.А. Морозова // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 98.
2. Словарь русского языка: в 4 т. — 3-е изд., стереотип. — Т. 4. С–Я. — М., 1988.
3. Марченко, М.Н. Функции государства / М.Н. Марченко // Конституционное право: энциклопед. словарь. — М.: НОРМА, 2000.
4. Чернобыль: Радиоактивное загрязнение природных сред / под ред. Ю.А. Израэля. — Л.: Гидрометеиздат, 1990.
5. Здравоохранение Беларуси. — 1990. — № 6. — С. 36.
6. Чернобыль: Радиоактивное загрязнение природных сред / под ред. Ю.А. Израэля. — Л.: Гидрометеиздат, 1990.
7. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 25. — Ст. 487.
8. Собрание законодательства БССР. — 1989. — № 22. — Ст. 215.
9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 1. — Ст. 12.
10. Ведомости Верховного Совета УССР. — 1990. — № 11. — Ст. 165.
11. Конституция Украины 1996 года // Ведомости Верх. Рады Украины. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Статья поступила в редакцию 25.12.2013 г.

В.И. Ермолович
кандидат исторических наук, доцент