

ЧОРНОБИЛЬСЬКА ЗОНА ВІДЧУЖЕННЯ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ

Леяк Я.О.,
аспірант

Національна академія прокуратури України

Стаття присвячена правому регулюванню режиму функціонування Чорнобильської зони відчуження, протидії злочинності на її території. Стаття має на меті висвітлення недосконалого законодавчого забезпечення статусу органів державної влади, їх завдань та функцій на території зони відчуження. Розглянуто питання необхідності створення спеціальної нормативної бази в частині діяльності органів із протидії злочинності на території зони відчуження з урахуванням специфіки території та злочинів, які вчиняються.

Ключові слова: правове регулювання Чорнобильської зони відчуження, протидія злочинності в Чорнобильській зоні відчуження, правове регулювання протидії злочинності.

Леяк Я.А. / ЧЕРНОБЫЛЬСКАЯ ЗОНА ОТЧУЖДЕНИЯ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

Статья посвящена правовому регулированию режима функционирования Чернобыльской зоны отчуждения, а также противодействию преступности на ее территории. Цель статьи – освещение несовершенного законодательного обеспечения статуса органов государственной власти, их задач и функций на территории зоны отчуждения. Рассмотрен вопрос о необходимости создания специальной нормативной базы относительно деятельности органов по противодействию преступности на территории зоны отчуждения с учетом ее специфики.

Ключевые слова: правовое регулирование Чернобыльской зоны отчуждения, противодействие преступности в Чернобыльской зоне отчуждения, правовое регулирование противодействия преступности.

Lelyak Ya.O. / THE CHERNOBYL EXCLUSION ZONE: LEGAL REGULATION AND FIGHTING AGAINST CRIME / National Academy of Prosecution of Ukraine, Ukraine

This article is devoted to the legal regulation mode, the operation of the Chernobyl Exclusion Zone as well as fighting against crime on its territory. The publication's aim is the description of the legal basis of the exclusion zone's status, the description of the legal regime of its areas, also combating crime on its territory. The article highlights an imperfection of the legislative support of the public authorities' status, of their tasks and functions on the Chernobyl Exclusion Zone. Analyzing the normative bases that regulates activities of the specified areas the author divides these normative acts into three categories with a view to a more detailed analyze, specifically: the legal consolidation of the exclusion area's regime, the legal regulation of government's functions in this Zone, the legal regulation of fighting against crime in the area. During analysis of the normative bases that regulates the activities of the Chernobyl Exclusion Zone there considered necessity of creating a special normative base on activities of the authorities that combat crime on this Zone taking into account the specific area and the crimes committed there. It is proposed to adopt two regulation acts: the first of them will specify the public authorities that act on the Exclusion Zone, their tasks and responsibilities, and the second will regulate the activity of law enforcement agencies that combat crime on the specific area.

Key words: legal regulation of the Chernobyl Exclusion Zone, fighting against crime in the Chernobyl Exclusion Zone, normative regulation of combating crime.

З моменту набуття незалежності перед Україною по-стало складне завдання – здебільшого самостійно нести тягар наслідків Чорнобильської трагедії. Хоча і до цього часу нормативно-правове забезпечення цього питання було на неналежному рівні, то тут стало зрозуміло, що потрібно прийняти низку законодавчих актів для регламентації основних питань щодо статусу забрудненої території, захисту населення та організації всебічної допомоги тощо [2].

Актуальність питання дослідження правового регулювання протидії злочинності на території Чорнобильської зони відчуження, в першу чергу, ґрунтується на положеннях статей 16, 50 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави визнається забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України та забезпечення людині права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також на положеннях Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. №1209-р., Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» тощо.

У період після аварії на Чорнобильській АЕС питання радіаційного, соціального та медичного захисту людини від дії іонізуючого випромінювання регулювались санітарним законодавством, яке затверджувалось ще Міністерством охорони здоров'я СРСР, однак протидії будь-якій злочинності в межах зазначеної території вказані нормативно-правові акти не регулювали.

У наш час створена нормативно-правова база, яка стосується зони відчуження, регулює та породжує правовідносини на цій території, торкається суміжних питань, таких як радіаційна безпека, захист громадян від іонізуючого випромінювання, однак вона повною мірою не вирішує питання статусу органів, які забезпечують правопорядок, протидію злочинності та функціонування вказаної території.

Окремі аспекти правового регулювання зони відчуження, її статусу та режиму на території України досліджувалися Н.М. Бірюковою, Д.І. Дзяхаром, П.В. Кикотем, О.О. Мілевським, В.І. Сіряк та іншими. Крім того, дослідження правового регулювання протидії злочинності містяться в працях О.М. Бандурки, О.В. Головкина, Л.М. Давиденка, О.О. Дудорова, А.П. Закалюка, О.Г. Кальмана, О.О. Кваши, О.М. Костенка, В.М. Куца, О.М. Литвака та ін.

Завданням даної публікації є характеристика правових основ статусу зони відчуження, правового режиму вказаної зони та протидії злочинності на її території.

Після проголошення державного суверенітету України досить швидкими темпами почав розвиватися самостійний блок законодавства, пов'язаний з ядерною і радіаційною безпекою, а більш спеціалізовано – законодавство про ліквідацію наслідків аварії на ЧАЕС. Три основні закони, присвячені відповідним проблемам: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 791а-ХІІ від 27 лютого 1991 року, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ від 28 лютого 1991 року, «Про загальні заса-

ди подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічну безпечну систему» № 309-XIV від 11 грудня 1998 року, які неодноразово змінювалися і доповнювалися, склали основу даної галузі законодавства [1]. Важливу роль у попередженні надзвичайних ситуацій в ядерній галузі відіграв Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» № 255/95-ВР від 30 червня 1995 року, а правовим актом узагальнюючого характеру у сфері ядерної та радіаційної безпеки став Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» № 39/95-ВР від 8 лютого 1995 року.

Таким чином, законодавство України поповнилося цілою низкою нормативно-правових актів, які торкалися широко спектру питань, що виникли при появі забрудненої радіацією зони відчуження. Одним із найголовніших питань було визначення саме статусу зони відчуження та режиму її функціонування.

З метою ефективного аналізу нормативної бази, яка регулює вказане питання, доцільно структурувати вказані нормативно-правові акти на декілька категорій, а саме:

- правове закріплення режиму території відчуження;
- правове регулювання функціонування органів влади в зоні відчуження;
- правове регулювання протидії злочинності на даній території.

Правове закріплення режиму території відчуження на даний час регулюється Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а – XII. Згідно із вказаним законом законодавець у ст. 1 визначає, що до території, котра зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належить територія, на якій є стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами. У ст. 2 зазначеного Закону конкретизуються зони радіоактивно забруднених територій, серед яких виокремлюється і зона відчуження. Так, згідно з даною нормою зона відчуження – це територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році [4].

Варто зауважити, що хоча Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а – XII зона безумовного (обов'язкового) відселення відокремлена від зони відчуження, її правовий режим завжди розглядається поряд з останньою, про що свідчать не лише положення зазначеного Закону, а й прийнята в липні 2012 року Концепція реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Навіть у проекті цієї Концепції, розробленої Державним агентством України з управління зоною відчуження, йшлося про Чорнобильську зону відчуження як узагальнену територію, що визнається складною багатокомпонентною природно-техногенною екосистемою й в цілому має розглядатися як аварійний природно-техногенний об'єкт, який є потенційною екологічною небезпекою для населення й природного середовища значної частини території України [5]. Отже, Чорнобильська зона відчуження для визначення правового режиму її території, який обумовлює особливості будь-якої на ній діяльності, прийняття відповідних рішень, розуміється у широкому значенні, як безпосередньо зона обов'язкового відселення населення.

Крім того, у Розділі II Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а – XII визначено правовий режим зони відчуження через виокремлення видів діяльності, заборонених у зонах відчуження, та безумовного (обов'язкового) відселення, до яких віднесено запобігання винесенню радіонуклідів

з території і радіоактивному забрудненню навколишнього середовища, моніторингу стану природного середовища та медико-біологічного моніторингу утримання території в належному санітарному і пожежобезпечному стані, застосування методів фіксації тощо (ст. 12 Закону); обов'язкових заходів, які здійснюються в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення (ст. 13 Закону); охорону територій зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення (ст. 14 Закону) [4].

Таким чином, згідно з даним законом функціональне призначення зони відчуження полягає в контролі за поширенням радіоактивних речовин та відповідністю стану природних систем і техногенних об'єктів. Особливості цієї території пов'язані з наявними суспільно значущими економічними, екологічними й соціальними змінами на ній, які за своїми наслідками є тривалими.

Стосовно правового регулювання функціонування Чорнобильської зони відчуження було прийнято низку інших нормативних актів, до яких відносяться: Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» № 393/2011 від 6 квітня 2011 року; Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Порядку відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення» № 1157 від 2 листопада 2011 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 535-р від 18 липня 2012 року; Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні» № 3871–XII від 25 січня 1994 року.

Згідно з Положенням про Державне агентство України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ) вказаний орган визначається центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Вказане положення зазначає, що ДАЗВ України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сферах управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та є органом державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення [6].

Крім того, у вказаному Положенні визначено основні завдання ДАЗВ, до яких віднесено реалізацію державної політики та внесення пропозицій щодо її формування у сферах: управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення та забезпечення бар'єрної функції зони відчуження; поводження з радіоактивними відходами, відпрацьованим ядерним паливом та джерелами іонізуючого випромінювання; забезпечення захисту населення від джерел іонізуючого випромінювання. Також до завдань ДАЗВ відносять здійснення функцій організатора та координатора; дотриманням норм і правил щодо збору, перевезення, переробки, зберігання і поховання радіоактивних відходів промислових підприємств; здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення, включаючи захоронення радіоактивних відходів у сховищах, розташованих у глибоких геологічних формаціях; здійснення функцій головного розпорядника коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, розробника порядку створення та використання його коштів; здійснення управління підпорядкованими підприємствами відповідно до законодавства; проведення

моніторингу фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери його управління; забезпечення проведення щорічних аудиторських перевірок окремо визначених державних підприємств і господарських структур; забезпечення проведення екологічного аудиту державних підприємств, господарських структур, у тому числі тих, що передаються в оренду; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та подання їх в установленому порядку Міністру; забезпечення в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДАЗВ України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління тощо [6].

Також згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 535-р від 18 липня 2012 року нормотворцем акцентовано увагу на необхідності підтримки бар'єрної функції та вдосконалення захисних бар'єрів, запобігання несанкціонованій діяльності в зоні відчуження, проникненню на територію сторонніх осіб і транспортних засобів, контролі за вивезенням (ввезенням) радіоактивно забруднених матеріалів і забезпеченні громадського порядку; підтриманні в робочому стані огорожі по периметру зони відчуження; удосконаленні системи охоронної сигналізації тощо [7].

Однак, незважаючи на наявність зазначених підзаконних актів, які регулюють питання функціонування органів державної влади на території Чорнобильської зони відчуження, законодавчого закріплення не отримали ні Державне агентство з управління зоною відчуження, ні спеціальні органи, які функціонують на території зони відчуження та забезпечують її статус та режим: органи прокуратури, міліції, підрозділ департаменту з надзвичайних ситуацій та інші. Необхідність законодавчого закріплення статусу, повноважень вказаних органів існує у зв'язку зі специфікою їх роботи та територією їх знаходження.

Щодо правового регулювання протидії злочинності в зоні відчуження важливо зазначити, що, незважаючи на особливості території, умов та засобів здійснення протидії злочинам, неефективності деяких механізмів запобігання їм, у Чорнобильській зоні відчуження діє загальнонаціональне законодавство України у сфері протидії злочинності.

У першу чергу до нормативно-правової бази, яка регулює протидію злочинності, відноситься Конституція України, яка формує правові засади діяльності органів державної влади, в тому числі і правоохоронних органів щодо протидії злочинності.

Також до нормативної бази, яка регулює протидію злочинності, відноситься ціла низка нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів та закладають основи організації їх системи. Елементи протидії злочинності в них впливають із завдань, які на них покладені. До даних нормативних актів відносять: Закон України «Про міліцію» № 565-ХІІ від 20 грудня 1990 року, Закон України «Про Службу безпеки України» № 2229-ХІІ від 25 березня 1992 року, «Про прокуратуру» № 1789-ХІІ від 5 листопада 1991 року, Закон України «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 року.

Крім зазначених законів, до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суспільства та держави у сфері протидії злочинності на вказаній території, відно-

сять: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 7 квітня 2011 року; Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» № 396/94 від 21 липня 1994 року; Указ Президента України «Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки» № 484/94 від 27 серпня 1994 року; Указ Президента України «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» № 143/2002 від 18 лютого 2002 року та інші нормативно-правові акти.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. до основних завдань міліції відносяться: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [8].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. до її основних завдань входять: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління та економіки, інших протиправних дій, що безпосередньо створюють загрозу для життєво важливих інтересів України [9].

Згідно із Законом України «Про Державну прикордонну службу України» дані підрозділи забезпечують, окрім іншого, організацію запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України (ст. 19) [10].

Однак, незважаючи на те, що відповідних організаційно-правових норм щодо протидії злочинності при створенні та вдосконаленні нормативно-правової бази про статус та режим зони відчуження законодавець не вніс, деякі норми відносяться до таких, які можуть бути використані при запобіганні злочинам на вказаній території. Так, у ст. 13 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 791а-ХІІ від 28 лютого 1991 року вказано, що в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення спеціалізованими підрозділами здійснюються обов'язкові заходи щодо: запобігання винесенню радіонуклідів з території зон і радіоактивному забрудненню навколишнього середовища; утримання території в належному санітарному і пожежобезпечному стані тощо. Крім того, згідно зі ст. 14 вказаного закону ми вбачаємо, що охорону громадського порядку на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, контрольньо-пропускний режим при в'їзді та виїзді з таких зон забезпечують спеціалізовані органи Міністерства внутрішніх справ України, а пожежну і техногенну безпеку – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку. Також у вказаному законі виокремлена ст. 22 «Відповідальність за порушення правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення», яка сама по собі носить профілактичний характер, хоч і є фактично декларативною [4].

Крім того, деякі норми з положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, затвердженого указом Президента України № 393/2011 від 6 квітня 2011 року, також можливо віднести до таких, які надають повноваження щодо запобігання вчиненню злочинів. Так,

згідно з п. 4 вказаного положення Державне агентство з управління зоною відчуження України (далі – ДАЗВ України) забезпечує проведення щорічних перевірок окремо визначених державних підприємств і господарських структур; здійснює контроль за діяльністю господарських структур; узагальнює практику застосування законодавства та розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та інших нормативно-правових актів. Також, згідно з п. 5 вказаного положення на ДАЗВ України покладено обов'язок забезпечити в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДАЗВ України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [3].

Підводячи певний висновок щодо законодавства, яке регулює сферу протидії злочинності на території зони відчуження, можна цілком погодитися з тим, що в кожному з напрямів протидії, як в загальносоціальному, так і в спе-

ціально-кримінологічному, реагування на злочини не зміниться, незважаючи ні на наявність специфіки території, ні у зв'язку з умовами вчинення злочинів, однак вплинути на ефективне запобігання злочинам на даній території цілком можливо.

Вважасмо за необхідне прийняття єдиного нормативно-правового акта на рівні закону з метою конкретизації органів державної влади, які функціонують на території зони відчуження, в якому повинні закріплюватися завдання та функції даних органів; крім того, важливим є створення спеціальних актів на рівні підзаконних у сфері регламентації діяльності правоохоронних органів, враховуючи специфіку даної території.

Таким чином, проблема неналежного правового регулювання зони відчуження, протидії злочинності на вказаній території існує і потребує ґрунтовного аналізу з подальшим удосконалення нормативної бази.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бірюкова Н.М. Передумови становлення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні / Н. Бірюкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://repository.crimea.edu/jspui/bitstream/123456789/2681/1/31_birukova.pdf
2. Дзяхар Г.І. Нормативно-правове регулювання у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи / Г.І. Дзяхар // Правове регулювання економіки. – 2010. – № 10. – С. 65-78.)
3. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 393/2011 : Електронний ресурс // Режим доступу : www.president.gov.ua.
4. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р. № 791а – XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1991. — № 16. — Ст. 198.
5. Концепція реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 535-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/535-2012-%D1%80>
6. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 393/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/2011>
7. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 535-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/535-2012-%D1%80>
8. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон від 03.04.2003 р. № 661-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15>