

УДК 342.56

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В ЧОРНОБИЛЬСЬКІЙ ЗОНІ ВІДЧУЖЕННЯ

PROSECUTOR'S ACTIVITIES IN THE CHERNOBYL EXCLUSION ZONE

Матвієць А.А.,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін, старший радник юстиції
Національної академії прокуратури України

Лесяк Я.О.,
аспірант
Національної академії прокуратури України,
юрист II класу

Стаття присвячена висвітленню важливості діяльності органів прокуратури України у Чорнобильській зоні відчуження. Авторами розглянуто роль та напрями діяльності прокуратури України на вказаній території, та надано пропозиції щодо удосконалення правової регламентації роботи прокурора.

Ключові слова: прокурорська діяльність, повноваження прокурора, Прип'ятська спеціальна прокуратура, Чорнобильська зона відчуження, злочинність, охорона довкілля.

Статья раскрывает важность деятельности органов прокуратуры Украины в Чернобыльской зоне отчуждения. Авторами рассмотрены роль и направления деятельности прокуратуры Украины на указанной территории, и даны предложения по совершенствованию правовой регламентации работы прокурора.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, полномочия прокурора, Припятская специальная прокуратура, Чернобыльская зона отчуждения, преступность, охрана окружающей среды.

The article is devoted to illuminating the importance of Prosecutor's Office' activities in the Chernobyl exclusion zone. The authors considered role and activities of the Prosecutor's Office on this territory and presented proposals to improve the legal regulation of the prosecutor's work.

Key words: prosecutorial activities, powers of the prosecutor, special prosecutor Pripjat, Chernobyl exclusion zone, crime, environment.

Актуальність теми. Багаторічний важкий досвід подолання Україною наслідків Чорнобильської катастрофи виявив багатоплановість існуючих проблем. Трагедія носить не лише внутрішньоукраїнський, а й загальнопланетарний масштаб, являючись найбільшою техногенною катастрофою в історії людства. Сумарне радіоактивне забруднення було еквівалентним випадінню радіоактивних речовин від вибуху кількох десятків таких атомних бомб, які були скинуті в 1945 р. над Хіросімою.

На сьогоднішній день українська частина зони відчуження складає близько 2600 км², включаючи міста Чорнобиль та Прип'ять. За площею ця зона більша, ніж площа 80 окремо взятих країн світу.

Безумовно, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи потребують комплексного науково обґрунтованого підходу з точки зору медичної, соціально-економічної,

екологічної, інших, зокрема правоохоронної політики держави.

Прокуратура України залишається провідним правоохоронним органом у сфері протидії злочинності в Україні, захисту прав громадян та інтересів держави. Її діяльність була предметом досліджень Г. Середи, Є. Блажівського, О. Головкина, І. Козьякова, Т. Корнякової, О. Толочка, М. Косюти, Ю. Дьоміна, М. Руденка та ін. Водночас питання прокурорської діяльності у Чорнобильській зоні відчуження залишаються, на нашу думку, малодослідженими.

Метою вказаної публікації є визначення особливостей діяльності органів прокуратури в Чорнобильській зоні відчуження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до вимог Конституції України, на прокуратуру покладено реалізацію п'яти функцій, які акумулюють у собі її діяльність у

кримінальному провадженні та поза сферою кримінальної юстиції (ст. 121) [3].

Згідно ст. 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави [3]. Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. визначено, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві в екологічній сфері є неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи. До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України належать: підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворення об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему; здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (ст. 8) [9].

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. до основних принципів національної екологічної політики відносить забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [10].

Правове регулювання суспільних відносин щодо функціонування Чорнобильської зони відчуження складають закони України: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» та ін.

На зону відчуження поширюється компетенція Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державного агентства з управління зоною відчуження, Державної екологічної інспекції України, Державної інспекції ядерного регулювання України, інших органів. Чорнобильська зона відчуження перебуває у віданні Міністерства екології та природних ресурсів України. На території постійно функціонують близько 100 підприємств, установ, організацій різних форм власності, залучених до виконання робіт по ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Щодня задіяно близько 10 тис. працівників.

Правову основу діяльності органів прокуратури у Чорнобильській зоні відчуження складають Конституція України, кодекси України, закони «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. та 14 жовтня 2014 р., накази Генерального прокурора № 1гн «Про організацію та управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 р.; № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р.; № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 р.; № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 р. та ін. Безпосередньо на території зони відчуження продовжує діяти Прип'ятська спеціальна прокуратура, яка є правонаступником вахтової прокуратури (з 1986 по 1988 р.), прокуратури Чорнобильського району та м. Прип'ять. Положення про Прип'ятську спеціальну прокуратуру затверджене прокурором Київської області 21 березня 2014 р. Працівники

зазначеної прокуратури забезпечують здійснення процесуального керівництва та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях про злочини, вчиненні на території Чорнобильської зони відчуження, реалізують представницьку функцію в суді.

Однак, згідно Додатку до нового Закону «Про прокуратуру», відсутня згадка про Чорнобильську зону відчуження та про прокуратуру, яка виконуватиме свої функції на зазначеній території. Так, відмітимо, що згідно Додатку на територію Іванківського, Поліського районів, а також м. Славутич, суміжних з зоною відчуження, поширюватиметься компетенція Броварської місцевої прокуратури [12]. На нашу думку, у цій частині Закон потребує удосконалення щодо необхідності створення місцевої прокуратури Чорнобильської зони відчуження, враховуючи важливість для світової спільноти забезпечення законності та екологічної безпеки на території цієї зони. Доречність існування вказаної прокуратури вбачається і в тому, що лише у 2014 р. прокурори Прип'ятської спецпрокуратури здійснювали процесуальне керівництво та підтримання державного обвинувачення у 12 кримінальних провадженнях про посадові злочини у сфері економіки з багатомільйонними збитками та суб'єктами на рівні керівництва державних спеціалізованих підприємств та центрального органу виконавчої влади. Крім того, з державного бюджету України щороку здійснюється фінансування заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, у 2014 р. обсяг бюджетного фінансування лише за бюджетною програмою «Підтримка екологічного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення» становить 209 616, 6 тис. грн.

Особливою є структура злочинності на території Чорнобильської зони відчуження, яку складають: злочини проти життя та здоров'я особи (11%), злочини проти власності (8%), злочини проти довкілля (15%), злочини проти громадської безпеки (50%), злочини проти безпеки виробництва (1%), злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту (3%), злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення (2%), злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян (2%), злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (8%).

Значну питому вагу злочинності (близько 40% від загальної кількості розслідуваних злочинів) на території зони відчуження, складає злочин «порушення вимог режиму радіаційної безпеки» (ст. 267-1 ККУ), який, згідно офіційної статистики, вчиняється лише на території Чорнобильської зони відчуження.

Особливу роль щодо забезпечення ефективної діяльності органів прокуратури в зоні відчуження відіграє апарат прокуратури Київської області. Згідно п. 1.1 власного Положення, Прип'ятська спеціальна прокуратура в своїй діяльності керується, зокрема, Регламентом прокуратури Київської області, а також наказами, вказівками та розпорядженнями прокурора Київської області. Згідно п. 2.5 Регламенту прокуратури Київської області, зональні прокурори забезпечують належний вплив на стан справ у закріплених прокуратурах та ефективність роботи із вказаного напрямку діяльності та ін. Однак спеціалізованого відділу прокурорської діяльності у Чорнобильській зоні відчуження штатним розписом прокуратури Київської області не передбачено.

Надзвичайно важливою є діяльність Генеральної прокуратури України, яка може безпосередньо та опосередковано впливати на стан законності і правопорядку на території Чорнобильської зони відчуження, активно протидіяти злочинності в цій зоні. Однак в її складі галузевого відділу прокурорської діяльності у Чорнобильській зоні відчуження також не створено.

Правоохоронні функції на цій території у межах своїх повноважень здійснюють піднаглядні органам прокуратури відповідні підрозділи апаратів СБУ, МВС, Державної прикордонної служби та інших правоохоронних органів держави. Хоча упродовж останніх років тематичні координаційні заходи щодо протидії злочинності на території Чорнобильської зони відчуження спільними зусиллями правоохоронних органів не здійснювались.

Повноваження органів МВС України передбачені ст. 10 Закону України «Про міліцію», згідно яких міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана повідомляти відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів для ліквідації їх наслідків, врятування людей і подання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду; брати участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; сприяти забезпеченню відповідно до законодавства режиму військового або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості [8]. Як приклад, згідно веб-порталу МВС України, 5 листопада 2014 р. під час патрулювання території зони відчуження поблизу села Черевач працівники Державтоінспекції Київської області зупинили автомобіль, під час перевірки транспортного засобу правоохоронці виявили у багажному відділенні автомобіля 21 мішок зі свіжовиловленою річковою рибою без відповідних документів. За даним фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 1 ст. 267-1 Кримінального кодексу України (порушення вимог радіаційної безпеки), та ст. 249 (незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом) Кримінального кодексу України [2].

Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» органи служби безпеки зобов'язані сприяти забезпеченню режиму військового та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій [13]. Як приклад, за матеріалами служби безпеки, у 2014 р. Славутицьким судом засуджено трьох службових осіб ДП «Чорнобильська АЕС», обвинувачених у викраденні радіоактивних матеріалів, а саме 24 тон радіоактивно забруднених труб з мідно-нікелевого сплаву вартістю понад 1 млн. грн. та їх вивезенні за підробленими документами. Посадовцям призначено покарання у вигляді п'яти років позбавлення волі з іспитовим строком два роки [14].

Варто зазначити, що в апаратах Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України спеціально уповноважені підрозділи щодо діяльності цих органів у Чорнобильській зоні відчуження також ще не створено, на що, нашу думку, слід звернути увагу при подальшому реформуванні правоохоронної системи України.

На нашу думку, потребує певного удосконалення взаємодія між органами служби безпеки, міліції та прокуратури у питаннях боротьби із злочинністю в Чорнобильській зоні відчуження, а також взаємодія цих органів із відповідними міжнародними правоохоронними органами з огляду на особливу суспільну небезпечність злочинів, які вчиняються у Чорнобильській зоні відчуження.

З огляду на планетарний масштаб трагедії, фактичну площу Чорнобильської зони відчуження, особливості її функціонування, а також важливість усунення наслідків Чорнобильської катастрофи розробка особливої відомчої нормативної бази про діяльність правоохоронних органів у цій зоні є актуальною.

Висновки. Підсумовуючи викладене, вважаємо, що при подальшому реформуванні прокуратури слід приділити увагу її діяльності у сфері подолання наслідків Чорнобильської трагедії, передбачивши створення Чорнобильської місцевої прокуратури, а також спеціалізованих підрозділів органів прокуратури у складі апарату прокуратури Київської області та Генеральної прокуратури України. Крім того, доцільно розробити окремий нормативний акт Генеральної прокуратури України щодо особливостей такої діяльності, розробити відповідні методичні рекомендації підпорядкованим прокуратурам.

Реформуючи правоохоронну систему держави, на нашу думку, доцільно передбачити можливість створення спеціалізованих підрозділів у складі апаратів центральних та регіональних правоохоронних органів, забезпечення їх взаємодії з органами прокуратури. Звернути особливу увагу на судову практику розгляду справ у цій сфері в усіх видах судочинства.

Прокурорська діяльність у сфері подолання наслідків Чорнобильської трагедії має ґрунтуватись на забезпеченні дієвого міжнародного співробітництва із колегами інших країн, ефективній структурі правоохоронних органів, компетентних реагувати на порушення закону (внутрішніх справ, служби безпеки та ін.), а головне – забезпеченні якісного реагування на порушення закону. Зазначене потребує подальших наукових досліджень, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регулює суспільні відносини, щодо функціонування Чорнобильської зони відчуження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Костицький В.В., Литвак О.М., Блажівський Є.М., Козьяков І.М., Матвієць А.А. та ін. Захист прокурорами прав громадян та інтересів держави у сфері охорони довкілля : [наук.-практ. посіб.] / [В.В. Костицький, О.М. Литвак, Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, А.А. Матвієць та ін.] ; за ред. О.М. Литвака, Є.М. Блажівського. – К. : Алерта, 2013. – 358 с.
2. ГУМВС України в Київській області: офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. 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>.
5. Леляк Я.О. Діяльність прокуратури щодо запобігання злочинності у Чорнобильській зоні відчуження / Я.О. Леляк // Вісник прокуратури. – 2015. – № 1. – С. 60–69.
6. Леляк Я.О. Чорнобильська зона відчуження: правове регулювання та протидія злочинності / Я.О. Леляк // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 119–122.
7. 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>.
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 основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – С. 351.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011. – N 26. – Ст. 218
11. 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. – С. 198.
12. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
13. 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>.
14. Служба Безпеки України: офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sbu.gov.ua/>.