

8. *Оксамытный В. В.* Правомерное поведение // Общая теория государства и права: Теория права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. — М.: Зерцало, 1998. — 640 с. — С. 573.

Стаття надійшла до редакції 25.05.10

УДК 342.6

О. Ф. Климюк,
старший викладач кафедри
конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет»

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТЕРИТОРІЇ,
ЩО ЗАЗНАЛА РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ**

З'ясовуються особливості діяльності Міністерства внутрішніх справ в системі контролю за дотриманням законодавства про правовий режим зони відчуження ЧАЕС.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, контроль, принципи, законність, зона відчуження ЧАЕС.

Раскрываются особенности деятельности Министерства внутренних дел в системе контроля за соблюдением законодательства про правовой режим зоны отчуждения ЧАЭС.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, контроль, принципы, законность, зона отчуждения ЧАЭС.

Keywords: The Ministry of Internal Affairs, control, principles, legitimacy, Chernobyl Exclusion Zone.

Подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, яка визнана Генеральною Асамблеєю ООН «найбільшою техногенною катастрофою.., що викликала гуманітарні, екологічні, соціальні, економічні і медичні наслідки [1] є одним з першочергових завдань України по «захисту життя і здоров'я населення від нега-

тивного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища [2], здійсненню 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 [3].

Суб'єктами забезпечення зазначених пріоритетних національних інтересів є органи держави (Президент України, парламент, уряд), Рада національної безпеки і оборони України, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, збройні сили та інші військові формування, утворені відповідно до законодавства України [4], які здійснюють нормотворчу, правозастосовчу, організаційно-управлінську діяльність з питань подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Одним із аспектів такої діяльності, функцією державного управління, є контроль за дотриманням законодавства про правовий режим території, яка зазнала радіаційного забруднення.

Зміст, форми і методи контролю, обсяги контрольної діяльності залежать від юридичного статусу і компетенції зазначених органів та державних установ, їх місця в механізмі держави.

Для деяких з них, наприклад, прокуратури, контрольна функція згідно ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., є провідним напрямом діяльності. Контрольна функція інших — є одним з напрямів їх діяльності. Наприклад, згідно п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль (парламентські слухання, депутатські запити, депутатські звернення тощо) у межах визначених основним Законом, а Рада національної безпеки і оборони України згідно ч. 2 ст. 107 Конституції України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

В інших органів держави контрольна функція є складовою різних напрямів діяльності. Так, правові засади контрольної функції Президента України встановлені ст. 106, а Кабінету Міністрів України — ст. 116 Основного Закону. Ці органи держави, керуючись невідкладними завданнями, які стоять перед суспільством у певний період, контролюють їх здійснення, «визначаючи пріоритети контролю і механізм його здійснення» [5], згідно чинного законодавства.

Особливе місце серед суб'єктів, які здійснюють контрольну діяльність за дотриманням законодавства про правовий режим

території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, посідає Міністерство внутрішніх справ. Міністр внутрішніх справ є членом Ради національної безпеки і оборони [6].

Відповідно до п. 17 ст. 10 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року органи міліції повинні сприяти забезпеченню відповідно до чинного законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, забезпечувати «охорону громадського порядку... на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, контрольно-пропускний режим при в'їзді та виїзді з таких зон» [7].

Безпосередньо таку діяльність у зоні Чорнобильської АЕС здійснює спеціалізований орган [8], який утворюється згідно ч. 2 ст. 7 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. Міністерством внутрішніх справ з дозволу Кабінету Міністрів.

Спеціальний підрозділ (відділ) Міністерства внутрішніх справ у зоні відчуження забезпечує оперативний контроль території загальною площею 259 837 га (2600 кв. км), на якій розташовано 94 колишніх населених пунктів Чорнобильського і Поліського районів Київської області, діє дев'ять підприємств. Довжина периметру зони ЧАЕС з Республікою Білорусь становить 154,3 км.

Аналіз низки чинних нормативно-правових актів дає підстави дійти висновку, що виконання покладених на нього завдань спеціальний підрозділ Міністерства внутрішніх справ здійснює у взаємодії з Державним департаментом — Адміністрацією зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення [9], яка є урядовим органом державного управління і в межах своєї компетенції забезпечує «організацію, координацію і контроль за діяльністю підприємств, установ та організацій, залучених до здійснення обов'язкових заходів у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення, з метою мінімізації шкідливого впливу цих територій на здоров'я громадян та довкілля» [10].

Втім, на наш погляд, принципи такої взаємодії, особливості, характер і зміст управлінських відносин цих структур чинними нормативно-правовими актами чітко не визначені. Крім цього, ми вважаємо, що повноваження Адміністрації зони відчуження щодо організації, координації і контролю за додержанням правоохоронного режиму, передбачені ч. 6 п. 3 Положення «Про державний департамент — Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення», затвердженого Постано-

вою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2000 р № 1263, мають визначатись не підзаконним нормативно-правовим актом, а на законодавчому рівні, для чого необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про міліцію», що виключить зазначену первинну нормотворчість органу виконавчої влади.

Вважаємо також доцільним внести відповідні доповнення до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р., в якому дати визначення на законодавчому рівні терміна «правовий режим» такої території, що надасть можливість всебічно з'ясувати методи, спрямованість і зміст регулювання, елементи системи правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон та позитивних зобов'язань.

Не менш важливим у контексті з'ясування сутності, змісту та особливостей контрольної діяльності органів держави та її установ за дотриманням законодавства про правовий режим території в зоні відчуження є теоретичне з'ясування принципів контролю, вихідних засад діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації ними контрольних повноважень.

У контексті нашого дослідження законодавче визначення принципів діяльності міліції статтею 3 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. ми вважаємо дещо звуженим. Водночас, слід зазначити, що в зоні відчуження припинено функціонування органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, відсутні громадські організації тощо. Зазначене ставить перед юридичною наукою завдання з'ясувати принципи контрольної діяльності в широкому плані.

Під принципами контролю розуміють «науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації контролю, які забезпечують його ефективність [11].

У нормотворчому та правозастосовчому процесі принципи виступають тим фундаментом, на який спираються усі конкретні правові акти, усі юридично значущі дії органів і посадових осіб, яким державою надане право нормотворчої та розпорядчої діяльності [12].

Разом з тим, принципи розглядаються і як правові вимоги. На відміну від конкретних законодавчих приписів, ці вимоги є обов'язковими не лише для органів, посадових осіб та громадян, які покликані дотримуватися та виконувати закони, а й для зако-

нодавчих органів, котрі, утворюючи нові закони або корегуючи вже діючі повинні враховувати загальноприйняті демократичні вимоги або традиції в тій чи іншій сфері [13].

Щодо визначення переліку цих принципів, ми поділяємо наукову позицію О. Ф. Андрійко, що слід розрізняти загальні засади контролю, які є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю [14].

До загальних принципів державного управління відносять законність, планування, участь громадян в управлінні, а також принципи будови апарату державного управління [15], основним з яких є принцип поділу влади.

Однак через те, що функція контролю займає в управлінському циклі самостійне місце і відрізняється від інших функцій управління своїм призначенням, змістом, формами і методами здійснення, застосування загальних принципів управління в контрольній діяльності має свої особливості. Ми вважаємо, що тут можливий пошук й нових засад, притаманних тільки контрольній діяльності.

Втім, аналіз юридичної літератури свідчить про відсутність єдиної системи принципів контролю. У наукових дослідженнях з цієї проблеми як правило наводиться загальний перелік принципів без визначення критеріїв побудови системи, не завжди враховується їх послідовність і субординаційна залежність.

Зазвичай зазначаються наступні принципи контролю: законність, універсальність, всебічність, об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, системність, регулярність.

Принцип законності впливає зі змісту ст. ст. 8, 19 Конституції України, згідно якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Оскільки контрольну діяльність за дотриманням законодавства про правовий режим території, що зазнала радіаційного забруднення, здійснюють різні органи, повноваження яких, в тому числі і контрольні, закріплюються різними нормативно-правовими актами, принцип законності набуває особливої актуальності. Слушною в цьому плані слід вважати наукову позицію В. М. Гарашука, який вважає, що для забезпечення законності контроль повинен здійснюватись: у межах повноважень органу, який провадить контроль; компетентними посадовими особами; з до-

триманням необхідної процедури; з дотриманням строків контролю; з належним юридичним закріпленням етапів контролю тощо [16].

Універсальність як принцип контролю означає, що останній повинен охоплювати всі ділянки державного, господарського і соціально-культурного будівництва [17]. Звідси витікає, що універсальність як принцип контролю за дотриманням законодавства про правовий режим у зоні відчуження зумовлює необхідність аналізувати діяльність усіх органів і установ, задіяних у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Деякі науковці виокремлюють такий принцип, як всебічність контролю [18], який, на наш погляд, є синонімічним принципу універсальності.

При здійсненні контролю в умовах, які ми розглядаємо, спостереження звичай здійснюється лише за якоюсь однією стороною діяльності, чи аналізується якась одна сторона явища, при цьому комплексний підхід до аналізу відсутній. Відповідно складені рекомендації чи попередження нерідко мають однобічний характер.

Принцип об'єктивності полягає у наданні органами і особами, які здійснюють контроль, достовірної інформації, що повинна базуватися на вивченні, аналізі та узагальненні всіх фактів та отриманих матеріалів у результаті перевірки [19]. Лише об'єктивність контролю дасть змогу реально оцінити ситуацію, що склалася при реалізації структурами Адміністрації зони відчуження, підприємствами та установами своїх основних завдань, виявити неточності, відхилення від їх виконання, визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів з метою удосконалення як правового забезпечення діяльності, так і їх організаційно-правової структури.

Оскільки на державний контроль покладається обов'язок виявляти допущені підконтрольним суб'єктом порушення, виявляти причини таких порушень, коригувати діяльність підконтрольного суб'єкта з метою забезпечення оптимального його існування, органи, які здійснюють контроль, повинні належним чином реагувати при виявленні порушень. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органу контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно (за наявності відповідних повноважень), або передачі результатів і висновків органам, уповноваженим для прийняття рішень.

Принцип дієвості тісно пов'язаний з принципом об'єктивності контролю. Об'єктивність контролю забезпечує реальне відображення фактів і явищ, убезпечує підконтрольних суб'єктів від волюнтаризму та неправомірних дій з боку контролюючих державних органів.

Принцип гласності в діяльності органів контролю передбачає широке висвітлення напрямів діяльності МВС, повідомлення відповідним органам, широкому загалу як про позитивні, так і про негативні сторони в діяльності органу внутрішніх справ у зоні відчуження. Реалізація принципу гласності при здійсненні контролю повинна сприяти оперативному усуненню виявлених недоліків. Принцип гласності передбачає можливість, а в деяких випадках обов'язковість доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів [20].

Утім, практика свідчить, що результати діяльності спеціального підрозділу Міністерства внутрішніх справ у зоні відчуження широкому загалу залишаються невідомими. На наш погляд, у Законах «Про міліцію», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» необхідно передбачити норми, які б зобов'язували органи, уповноважені здійснювати контроль за дотриманням законодавства про правовий режим зони відчуження, інформувати населення про стан виконання спеціальним підрозділом МВС покладених на нього завдань.

Проведений аналіз емпіричних даних свідчить про стійку тенденцію збільшення порушень законодавства в зоні ЧАЕС. За останні 5 років (2005—2009 рр.) на зазначеній території скоєно 229 злочинів (2005 р. — 45; 2006 р. — 29; 2007 р. — 36; 2008 р. — 47; 2009 — 72). Серед них найбільше порушень вимог режиму радіаційної безпеки (ст. 267-1 Кримінального кодексу України) — 60 злочинів; незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (ст. 265 ККУ) — 5 злочинів; викрадення радіоактивних матеріалів — (ст. 262 ККУ) — 5 злочинів (з них 4 — у 2005 році); незаконне полювання (ст. 248 ККУ), незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (ст. 249 ККУ) — 14 злочинів; незаконна порубка лісу (ст. 246 ККУ) — 11 злочинів.

Протягом останніх п'яти років мали місце злочини в економічній діяльності і сфері управління. Зокрема, зловживання владою

або службовим становищем (ст. 364 ККУ) — 25 злочинів; перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ) — 6 злочинів; привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 ККУ) — 18 злочинів.

Окрім цього, за даний період скоєно близько 3,5 тисяч адміністративних проступків, одна третина з яких — порушення вимог радіаційної безпеки [21].

Водночас слід зазначити, що стан забезпечення правопорядку в зоні відчуження ЧАЕС, результати розкриття зазначених злочинів і виявлених правопорушень, судового розгляду порушених кримінальних справ залишаються невідомими громадськості. Це свідчить про неповне висвітлення діяльності спеціального підрозділу МВС у зоні відчуження ЧАЕС, що негативно впливає як на можливість скласти об'єктивні уявлення про результативність його діяльності, так і зашкоджує авторитету Міністерства внутрішніх справ у цілому в суспільній думці.

Ще один важливий принцип контрольної діяльності за дотриманням законодавства про правовий режим зони відчуження — це принцип систематичності. Він передбачає здійснення контрольної діяльності постійно, за визначеною схемою, щоб контролюючі органи мали змогу проаналізувати стан справ і виявити тенденції в роботі спеціального підрозділу Міністерства внутрішніх справ, розробити обґрунтовані рекомендації щодо поліпшення та удосконалення його роботи.

Цей принцип тісно пов'язаний з принципом планової організації роботи контролюючих органів з тією лише різницею, що вказує не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на їх стратегічну політику. Важливим, як показує практика, є постійний моніторинг дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності спеціального підрозділу Міністерства внутрішніх справ, оскільки на підприємствах в зоні відчуження працює близько 3,5 тисяч осіб та проживає близько 300 самотепселенців.

Ми поділяємо позицію О. Ф. Андрійко, яка виокремлює і такий принцип контролю, як системність, оскільки усі види державного контролю і окремі його системи ефективно функціонують у взаємодії [22]. Особливо це стосується контролю за діяльністю МВС, який мають право здійснювати різні органи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України,

прокуратура, суди тощо). Чітке визначення системи таких органів, законодавчо окреслені їх повноваження в цій сфері, визначення і закріплення принципів взаємодії мають забезпечити стійкість, всеохопність та синхронність функціонування державного контролю.

В окремих роботах зазначаються й інші принципи контролю. Деякі з них, на нашу думку, змістовно є досить значущими для використання їх як основних ідей, на яких повинен базуватися контроль за діяльністю спецпідрозділу Міністерства внутрішніх справ. Розглянемо їх.

Таким є принцип науковості, сутність якого полягає у виробленні найбільш правильних, ефективних та науково-обґрунтованих форм та методів контрольної діяльності [23].

Принцип науковості у контрольній діяльності передбачає використання контролерами у своїй діяльності сучасної техніки (де це потрібно), наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійсненні контрольних дій [24].

Професіоналізм, як один з провідних принципів контролю, передбачає наявність високої фахової підготовки контролерів, що унеможливило б обман фахівця, який здійснює контроль, з боку зацікавлених підконтрольних структур або осіб. Цей принцип водночас є запорукою об'єктивності та реальності контролю.

При здійсненні контролю за діяльністю спеціального підрозділу МВС, що пов'язаний з аналізом якості виконання його працівниками своїх специфічних повноважень, до здійснення контролю необхідно залучати досвідчених практичних працівників, здатних дати належну професійну оцінку діяльності цієї структури та її працівників.

Принцип відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю є продовженням загального принципу законності. Принцип відповідальності в контрольній діяльності полягає в тому, щоб будь-яке порушення приписів нормативно-правових актів, службових обов'язків було розглянуте, а винна особа — понести покарання. Має бути забезпечено гласність юридичної відповідальності. Щоправда в цьому плані слід зробити певне застереження. Звичайно, в більшості випадків, висвітлення факту притягнення працівника МВС до відповідальності за скоєне правопорушення є можливим і, навіть, корисним, оскільки виконує свою превентив-

ну функцію. Проте це не завжди є можливим, тому що діяльність, наприклад, оперативних підрозділів МВС, має свою специфіку, несумісну із публічним розголошенням. Для забезпечення ефективності контрольної діяльності, яка повинна сприяти не лише виявленню порушень і покарань за них, а й виправленню недоліків з метою попередження їх у подальшому. Необхідно розбирати кожний факт порушення працівниками МВС норм законів чи підзаконних актів, однак, зрозуміло, з результатами такого розгляду доцільно ознайомлювати лише причетних до здійснення відповідної діяльності осіб.

Слід також пам'ятати, що принцип відповідності заходів впливу, що застосовуються до порушників, вчиненим правопорушенням тісно пов'язаний із принципом законності і професіоналізму. Він передбачає вміння контролерів зробити вибір з різних існуючих норм однієї конкретної, яка відповідає характеру виявленої ними помилки (порушення).

Як висновок, зазначимо, що враховуючи велику кількість органів, наділених правами здійснювати контроль за діяльністю Міністерства внутрішніх справ і його підрозділами, необхідно дотримуватись принципу взаємодії контролюючих органів між собою, а також принципу раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, який дозволяє уникнути дублювання в їх роботі.

Література

1. Резолюція 55/171 Генеральної Асамблеї ООН «Закриття Чорнобильської атомної електростанції» 14 грудня 2000 р.
2. Преамбула Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26 червня 1991 р.
3. Ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.
4. Ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.
5. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К.: Наукова думка, 2004. — С. 4.
6. Ст. 6 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» від 5 березня 1998 р.
7. Ч. 2 ст.14 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.

8. Ч. 2 ст.14 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.

9. Ст. 8 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.; Положення про Державний департамент — Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2000 р. № 1263.

10. П. 3 ч. 6 п. 4 Положення «Про державний департамент — Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення».

11. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В.Шорина. — М.: Наука, 1981. — С. 61.

12. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис...докт. юрид.наук: 12.00.07 / В. М. Гаращук. — Х., 2003. — С. 150.

13. *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Правоохранительные органы: Учебник для вузов / Под ред. проф. К. Ф. Гуценко. — М., 1995. — С. 51.

14. *Андрійко О. Ф.* Вказ. праця, С. 20

15. *Ямпольська Ц. А.* О принципах государственного управления / Ц. А. Ямпольская. — // Сов. гос. и право. — 1967. — № 3. — С. 3—12.

16. *Гаращук В. М.* Вказана праця. — С. 152.

17. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М. Изд-во «Наука». — 1981. — С. 75.

18. *Андрійко О. Ф.* Вказ. праця. — С. 23.

19. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні — Дис...докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого — Х., 2003 р. — С. 154; *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М.: Изд-во «Наука». — 1981. — С. 75; *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. — К. Наукова думка, — 2004 — С. 23.

20. *Гаращук В. М.* Вказана праця. — С. 156.

21. <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control> ; <http://www.mns.gov.ua/files/2010/1/13/12.pdf>

22. *Андрійко О. Ф.* Вказана праця. — С. 22.

23. *Пахомов В. В.* Організаційно-правові засади здійснення контролю за правозапобовною діяльністю податкових органів: дис...канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Пахомов. — Х., 2007. — С. 69.

24. *Новиков В. В.* Внутрішній контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ: дис...канд. юрид. Наук: 12.00.07 / В. В. Новиков. — Х., 2006. — С. 71.