

УДК 349.6 (477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ ОЗНАК ЕКОЛОГІЧНО УРАЖЕНИХ ТЕРИТОРІЙ

Бредіхіна В. Л.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті проаналізовано питання визначення правових ознак, критеріїв і видів екологічно уражених територій. Досліджено проблеми впровадження правових режимів таких територій. Обґрунтовано виявлення різних за рівнем екологічної ураженості територій з поділом їх на категорії небезпеки.

Ключові слова: екологічно уражена територія, правовий режим екологічно ураженої території, негативні зміни в навколишньому природному середовищі.

Аннотация: В статье проанализированы вопросы определения правовых признаков, критериев и видов экологически пораженных территорий. Исследованы проблемы установления правовых режимов таких территорий. Обосновано выявление разных по уровню экологической пораженности территорий с разделением их на категории опасности.

Ключевые слова: экологически пораженная территория, правовой режим экологически пораженной территории, негативные изменения в окружающей природной среде.

Annotation: This paper analyzes the issues of determining the legal attributes, criteria and types of environmentally affected areas. The problems of establishing of legal regimes of such areas are researched. The identification of different levels of environmental affected areas with separation of them into categories of danger are settled down.

Key words: eco-affected areas, the legal regime of environmentally affected area, negative changes in the environment.

Проблеми забезпечення природно-техногенної безпеки населення і територій України є на сьогодні вкрай актуальними. Їх важливість зумовлена тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, природним об'єктам, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Як відомо, іншою стороною розвитку технічного прогресу є невинне зростання ризиків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Так, щороку в Україні реєструється до 300 таких ситуацій різних рівнів, які завдають великих збитків навколишньому природному середовищу, економічному потенціалу країни, створюють серйозну загрозу життю й здоров'ю людей.

У цих умовах забезпечення екологічної безпеки населення і територій розглядається як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і державного будівництва як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення сталого розвитку суспільства та підтримання екологічної рівноваги.

Звичайно, ефективність забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення України залежить від комплексного застосування широкого кола взаємопов'язаних політичних, економічних, організаційних, правових та інших важливих заходів. Серед них – утворення єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, систематичний контроль за екологічно небезпечними об'єктами та територіями, природними та техногенними процесами. Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України

на період до 2020 року серед нагальних завдань передбачено визначення усіх територій, на яких існує загроза виникнення надзвичайних екологічних ситуацій у зв'язку з незадовільним техногенним та екологічним станом, та районування їх із поділом на категорії небезпеки [1]. У цьому зв'язку важливого значення набуває розвиток і застосування територіальних підходів у сфері правового регулювання екологічної безпеки.

Слід відзначити, що ці проблеми знайшли своє віддзеркалення в роботах таких науковців, як В.І. Андрейцев [2], Ю.С. Шемшученко [3], В.М. Комарницький [4], Л.О. Бондар [5], М.І. Васильєва [6], В.В. Петров [7] та ін. Вченими все частіше обґрунтовується необхідність застосування територіального, регіонального або ландшафтного підходів до врегулювання проблем забезпечення екологічної безпеки. Це має свої підстави, оскільки ефективність захисту населення від негативного впливу навколишнього природного середовища багато в чому залежить від належного безпечного стану та дотримання певного правового режиму використання відповідної території (місцевості). У той же час суттєвими прогалинами в цій царині й досі залишаються визначення правових критеріїв та ознак екологічної ураженості територій, законодавче визнання та закріплення особливих правових режимів таких територій, забезпечення відповідного соціального захисту постраждалого населення тощо.

Метою статті є дослідження можливих критеріїв екологічно уражених територій, вдосконалення їх класифікації, висвітлення деяких проблем встановлення їх правових режимів.

Необхідно зазначити, що чинне законодавство не містить визначення поняття «екологічно уражена територія», хоча цей термін часто використовується як у нормах правових актів, так і в наукових

джерелах. Слід звернути увагу на те, що термін «територія» розглядається сьогодні вже не тільки як частина земної поверхні, а й як цілісний природний або природно-територіальний комплекс. Так, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. (ст. 1) визначає територію як частину земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [8]. Разом із тим природний комплекс являє собою систему окремих природних об'єктів та ресурсів (землі, надр, вод, об'єктів рослинного та тваринного світу) в їх екологічних взаємозв'язках. Отже, коли мова йде про визначення рівня безпеки навколишнього природного середовища на певній території, необхідно враховувати екологічний стан усієї сукупності розташованих на ній природних об'єктів та ресурсів, їх взаємний вплив один на одного, кліматичні умови, наявність чи відсутність екологічно небезпечних об'єктів, виробничих підприємств тощо.

У теорії й практиці, на жаль, не завжди застосовується такий підхід. Так, у наукових джерелах можна зустріти обґрунтування розділення правових режимів *екологічно уражених природних ресурсів* (як природних ресурсів, екологічні характеристики яких не відповідають установленим екологічним нормативам та вимогам) і *екологічно уражених природних комплексів* (природних комплексів, які відповідають законодавчим критеріям хоча б одного з різновидів правових режимів, що можуть впроваджуватись у зв'язку з небезпечними або несприятливими екологічними характеристиками) [9, с. 345]. Висловлена позиція, безперечно, заслуговує на увагу. Але варто зазначити, що перелік чинних правових режимів екологічно уражених природних комплексів не охоплює весь спектр екологічно небезпечних територій, а тому потребує свого доповнення та подальшого удосконалення. Іншими словами, певний природний комплекс за екологічними показниками може бути екологічно ураженим, але не завжди для нього існує або запроваджується спеціальний правовий режим. До того ж правові режими екологічно уражених природних комплексів і відповідних природних ресурсів часто співпадають.

Як відомо, чинне законодавство встановлює такі можливі правові режими екологічно уражених територій, а саме: а) правовий режим зони екологічного лиха (який був запроваджений в Україні одноразово – у зв'язку з аварією на Чорнобильській АЕС); б) правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації; в) правовий режим території, на якій оголошено надзвичайний стан; г) правовий режим території карантину; г) правовий режим земель, які підлягають консервації.

Водночас дослідження формування нормативно-правової бази у царині забезпечення екологічної безпеки дозволяє стверджувати, що національне законодавство на різних етапах свого розвитку використовувало й інші варіанти визначень екологічно уражених територій. Наприклад, у відповідних нормативних актах є такі терміни: «зона стихійного лиха» [10], «зона надзвичайного екологічного стану» [11], «зона надзвичайної

епідемічної ситуації» [12] тощо. Однак зазначені найменування залишилися лише термінами і не потягли за собою теоретичну розробку і подальше встановлення особливих правових режимів.

Важливе значення мало закріплення у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 65 у ред. 1991 року) [13] понять «зони екологічної катастрофи» та «зони підвищеної екологічної небезпеки», які з часом увійшли до більш ємного поняття – «зони надзвичайної екологічної ситуації» із встановленням особливого правового режиму. Загальними рисами цих зон були причини їх походження (діяльність людини або руйнівний вплив стихійних сил природи, які призвели до негативних змін у довкіллі). Відмінними ознаками, відповідно, – ступінь негативних змін у навколишньому природному середовищі (у випадку екологічної катастрофи – стійкі або незворотні зміни, у разі настання підвищеної екологічної небезпеки – негативні зміни на тривалий час) і відповідні наслідки (у першому випадку – неможливість проживання населення і ведення господарської діяльності на цих територіях, а у другому – загроза для здоров'я людини, збереження природних об'єктів і обмеження господарської діяльності). Це надавало підстав розрізняти такі зони за ступенем екологічної ураженості – від менш ураженої зони підвищеної екологічної небезпеки до більш ураженої зони екологічної катастрофи.

Слід сказати, що хоча названі ознаки екологічно постраждалих територій в подальшому і стали складовими поняття зони надзвичайної екологічної ситуації, однак на практиці деякі з них (а саме, загроза для життя й здоров'я людей, значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у довкіллі) не розглядаються як самостійні підстави для оголошення території зоною надзвичайної екологічної ситуації. Так, сьогодні в Україні існує кілька регіонів (наприклад, деякі території Донецької, Луганської, Ровенської, Львівської областей), які за рівнем екологічного забруднення і захворюваності населення не поступаються ознакам зон надзвичайних екологічних ситуацій, однак із ряду причин не визнаються такими [14].

Зважаючи на це, необхідно звернути увагу на розробку і встановлення правового режиму території, на яких внаслідок стійкого (або тривалого) забруднення навколишнього природного середовища існує постійна загроза життю і здоров'ю людей. Тим більше, що в Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (ст. 1) передбачено поняття *зони можливого ураження* як окремої території, на якій внаслідок надзвичайної екологічної ситуації виникає загроза життю й здоров'ю людей та заподіяння матеріальних втрат [15].

Варто враховувати, що фактично екологічно ураженими територіями можуть бути не тільки місцевості, де сталася та чи інша надзвичайна ситуація або оголошено надзвичайний стан, але й території, які зазнають систематичного, тривалого забруднення внаслідок господарчої діяльності або з інших причин. Це, наприклад, – землі промисловості (особливо землі, зайняті підприємствами гірничодобувної промисловості, об'єктами

підвищеної небезпеки), транспорту, енергетики; деградовані землі (земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, забруднення хімічними речовинами тощо); землі оборони (території військових випробувань); радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом, та інші техногенно забруднені території.

Окреме місце у царині правового визначення екологічно уражених територій займають також різного роду спеціальні, охоронні й санітарно-захисні зони, що утворюються навколо промислових об'єктів, особливо тих, які є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, електромагнітних хвиль, іонізуючого випромінювання тощо. Звичайно, не всі вони можуть бути визнані екологічно небезпечними. Проте за своєю сутністю і цільовим призначенням такі зони є певним буфером між промисловими об'єктами (об'єктами підвищеної екологічної небезпеки) та суміжними територіями (житлової та громадської забудови, природно-заповідного фонду, сільськогосподарськими, рекреаційними землями тощо), що надає підстав вважати їх такими, що мають ознаки екологічної ураженості. Ці зони безпосередньо можуть зазнавати небезпечного забруднення і руйнування природних систем і тим самим виконують функції захисту населення, природних об'єктів і ресурсів, що розташовані поза ними, від негативного техногенного впливу. На цих територіях встановлюється спеціальний правовий режим господарської та іншої діяльності, в рамках якого забороняється, наприклад, розміщення житлових будинків, громадських будівель, об'єктів господарсько-питного водопостачання, стоянок автомобілів, вирощування сільськогосподарських культур тощо [16].

Екологічно ураженими можуть вважатися також території, де здійснюються будь-які дії щодо поводження з екологічно небезпечними речовинами (пестицидами, агрохімікатами в надмірному їх використанні, іншими токсичними речовинами), розміщення та зберігання відходів.

Наведене дозволяє констатувати, що необхідною умовою визначення екологічно уражених територій є з'ясування їх правових критеріїв, основних ознак, які б дозволяли формувати і запроваджувати особливі правові режими господарської діяльності, використання природних ресурсів на таких територіях, а також застосовувати засоби соціального захисту населення.

Характерно, що найбільш детально у вітчизняному законодавстві розроблена система критеріїв саме для визначення і класифікації надзвичайних екологічних ситуацій, що є підставою для оголошення відповідних територій зонами надзвичайних екологічних ситуацій [17]. Що ж стосується інших екологічно постраждалих територій, то їх параметри і критерії чітко не визначені законодавством, а тому підлягають уточненню та доповненню. Однак, ґрунтуючись на основних ознаках зони надзвичайної екологічної ситуації можна виділити загальні риси, притаманні всім екологічно ураженим територіям, а саме:

- 1) наявність уражального чинника техногенного або

- природного походження (небезпечного явища або процесу, що характеризується фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом));
- 2) значне перевищення на певній місцевості гранично допустимих нормативних показників забруднення довкілля, визначених законодавством;
- 3) негативні зміни в навколишньому природному середовищі на певній території (забруднення, виснаження, або втрата чи повне знищення окремих природних комплексів, ресурсів чи природних об'єктів);
- 4) порушення нормальних умов життєдіяльності людей (від обмеження до повної неможливості проживання населення та ведення господарської діяльності на відповідній території);
- 5) значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у довкіллі, наявність реальної загрози життю та здоров'ю людей.

Указаний перелік ознак екологічної ураженості території не є вичерпним. Непрямими, або додатковими, чинниками-критеріями можуть бути також: деградація земель (природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів, включаючи заболочення, підтоплення або навпаки осушення земель тощо); знищення лісових комплексів у результаті посух, вітровалу, пожеж або шкідників та хвороб; поширення або загострення особливо небезпечних інфекційних хвороб населення, тварин, поширення шкідливих організмів серед рослин та ін.

При цьому слід зазначити, що той чи інший чинник, джерело екологічного впливу, а також наслідки техногенного забруднення або руйнівного впливу стихійних природних сил зумовлюють тип ураженої території і можуть бути підставами для впровадження спеціального правового режиму.

Отже, з огляду на викладене, екологічно ураженими можна вважати такі території, на яких під впливом природних або техногенних чинників сталися будь-які негативні зміни в навколишньому природному середовищі (від погіршення стану природних ресурсів чи об'єктів унаслідок надмірного забруднення до їх повного виснаження або втрати цілих природних комплексів), що порушують природну рівновагу та створюють загрозу життю й здоров'ю людей.

Ступінь екологічної безпеки території залежить від багатьох показників – екологічних, медико-демографічних, санітарно-епідемічних, економічних тощо. Серед них найважливіші – відповідність якості довкілля, його природних компонентів встановленим нормативам екологічної безпеки і рівень та специфіка захворюваності населення на певній території. Звичайно, система екологічних нормативів не є на сьогодні досконалою, оскільки не охоплює всі аспекти безпеки довкілля для людини. Тому ураженість або небезпечність території має визначатись за певною інтегральною системою оцінки якості навколишнього природного середовища на окремій місцевості. До цієї системи можуть включатися не тільки фактичні зміни істотних властивостей природних об'єктів та ресурсів, а й такі показники, як кліматичні умови, наявність на даній території екологічно небезпечних виробничих

об'єктів, середня тривалість життя, рівні загальної захворюваності, смертності населення та ін.

Дані інтегровані показники можуть бути використані для висновку про придатність конкретної території для проживання людей, для виявлення зон екологічного ризику, а також застосовувані як критерії віднесення останньої до зон надзвичайних екологічних ситуацій, тобто в тих випадках, коли визначальне значення має загальний критерій безпеки довкілля в тому чи іншому регіоні.

Важливим також є не тільки виявлення екологічно постраждалих територій, а й взяття їх на облік, зонування з поділом їх на категорії небезпеки. Для цього ефективним буде створення спеціального кадастру екологічно уражених територій, розширення видів правових режимів, які б враховували різний ступінь екологічного ризику для населення. Це дозволить визначити території, на яких існує загроза виникнення надзвичайних ситуацій у зв'язку з незадовільним техногенним та екологічним станом, і таким чином запобігти небажаним катастрофічним наслідкам.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року* [Текст]: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
2. *Андрейцев В.І.* Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [Текст]: моногр. / В.І. Андрейцев. – Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 373 с.
3. *Шемшученко Ю.С.* Конституционное право граждан Украины на безопасную окружающую среду [Текст] / Ю.С. Шемшученко // *Весы Фемиды*. – 1998. – № 4(11). – С. 3-5.
4. *Комарницький В.М.* Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 [Текст] / Комарницький Віталій Мар'янович. – К., 2002. – 169 с.
5. *Бондар Л.О.* Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 [Текст] / Л.О. Бондар; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 29 с.
6. *Васильєва М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды [Текст] / М.И. Васильева // *Государство и право*. – 2002. – № 11. – С. 84-92.
7. *Петров В.В.* Окружающая среда и здоровье человека (три формы возмещения вреда здоровью) [Текст] / В.В. Петров // *Экологическое право*. – 2002. – № 1. – С. 11-17.
8. *Про регулювання містобудівної діяльності від 17 лютого 2011 р.:* Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
9. *Бондар Л.О.* Спеціальний правовий режим використання природних ресурсів екологічно уражених об'єктів та забруднених територій [Текст] / Л.О. Бондар // *Природоресурсове право України: навч. посіб.; за ред. І.І. Каракаша*. – К.: Істина, 2005. – 376 с.
10. *Про комплексні заходи з ліквідації наслідків стихійного лиха у Волинській області:* Постанова Кабінету Міністрів України від 5.07.1997 р. № 696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/696-97-%D0%BF>
11. *Про подолання надзвичайного екологічного стану у басейні р. Горинь та забезпечення якісною питною водою населення м. Рівне і сіл Гошанського району Рівненської області:* Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-97-%D0%BF>
12. *Про заходи щодо ліквідації надзвичайної епідемічної ситуації у м. Миколаєві та Миколаївській області, зумовленої появою захворювання на холеру:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.06.1995 р. № 351-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/351-95-%D1%80>
13. *Про охорону навколишнього природного середовища:* Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. *Ліквідуйте наслідки Сосновської катастрофи:* лист представників громадськості Сосновки Львівської області [Текст] // *Голос України*. – 12 липня 2002 року. – № 124 (2875). – С. 6.
15. *Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру:* Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2000. – № 40. – Ст. 337.
16. *Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів* [Текст]: Закон України від 09.07.2010 р. № 2480-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 1. – Ст. 1.
17. *Про затвердження* Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій [Текст]: Наказ Мін-ва України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 22.04.2003 р. № 119 // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 31. – Ст. 1635.