

УДК 349.4 (477)

12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

**ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
ПРИ ВИКОРИСТАННІ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ**

**PROBLEM OF PROVISION OF REQUIREMENTS OF
ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE USE OF LANDS OF THE
INDUSTRY**

Лісова Т.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань правового регулювання використання та охорони земель промисловості. Розглядаються особливості забезпечення вимог екологічної безпеки при використанні земель промисловості. Обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

Ключові слова: землі промисловості, підприємства, охорона, вимоги екологічної безпеки, використання.

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов правового регулирования использования и охраны земель промышленности. Рассматриваются особенности обеспечения требований экологической безопасности при использовании земель промышленности. Обосновывается необходимость усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, касающихся поднятой проблемы.

Ключевые слова: земли промышленности, предприятия, охрана, требования экологической безопасности, использование.

The article focuses on the analysis of actual issues of legal regulation of use of lands of the industry. Features of providing requirements of ecological safety are considered when using lands of the industry. The necessity of the improvement of the legislation in force with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

Key words: lands of the industry, enterprises, protection, requirements of ecological safety, use.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) землі промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення становлять самостійну категорію земель [1]. Згідно зі ст. 65 ЗКУ землями промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності. Порядок їх використання встановлюється законом. Зазначимо, що землі промисловості є окремим видом земель у складі вищезазначеної категорії земель. Відповідно до ст. 66 ЗКУ до них належать землі, надані для розміщення й експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель і споруд промислових, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під’їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд. Отже, основне цільове призначення земель промисловості полягає в тому, що вони використовуються або призначені для забезпечення діяльності промислових підприємств, а також експлуатації об’єктів промисловості. Варто підкреслити, що специфіка експлуатації земель промисловості зумовлена: (а) особливостями функціонування розташованих на них об’єктів, призначенням яких є обслуговування несільськогосподарських потреб, і (б) специфічним статусом суб’єктів, яким вони надаються. На сьогодні прийнято низку законів України, які регламентують правовідносини з використання земель цієї категорії, проте, спеціального Закону “Про землі промисловості” досі не прийнято. Крім того, в чинному законодавстві відсутні єдині вимоги

екологічної безпеки використання земель промисловості. У той же час зазначені землі найчастіше зазнають негативного впливу порівняно з іншими видами земель. Ось чому суб'єкти земельних відносин зобов'язані здійснювати їх охорону найбільш інтенсивно. Зазначене вище вимагає дослідження з метою розв'язання питань правового регулювання використання та охорони земель промисловості.

Стан дослідження. Проблема використання й охорони земель промисловості розглядалася в роботах таких учених, як Н. В. Барбашова [2], М. М. Бахуринська [3], Р. Д. Боголепов [4], М. І. Краснов [5], О. С. Трифонов [6] та ін. Однак більшість їх праць стосується висвітлення лише окремих її аспектів; а комплексного ж аналізу фактично не існує.

Мета дослідження. Мета цієї публікації – вивчення низки питань правового регулювання експлуатації та охорони земель промисловості.

Основний зміст дослідження. В умовах науково-технічного прогресу відбуваються значні зміни екологічної ситуації у державі. З одного боку, вона характеризується різким посиленням впливу людини на навколишнє природне середовище, стрімким розвитком виробництва і все інтенсивнішим використанням природних ресурсів, з іншого – необхідністю врахування більшою мірою, ніж раніше, допустимих меж навантаження на довкілля.

Підкреслимо, що вимоги до забезпечення екологічної безпеки ґрунтуються на конституційних положеннях, що містяться у статтях 13, 14, 50 і 66 Конституції України. Згідно з Конституцією України виключно законом повинні регламентуватися загальні засади регулювання екологічної безпеки. На жаль, такий Закон досі не прийнято.

В умовах сьогодення економічні, соціальні, технічні, біологічні процеси є надзвичайно взаємопов'язаними і взаємозалежними, що викликає об'єктивну необхідність розглядати сучасне виробництво як складну еколого-економічну систему. Таким чином, в сучасних умовах діяльність підприємств доречно розглядати як еколого-економічну. Охорона довкілля тісно пов'язана з подальшим розвитком виробничих сил. Зазначене зумовлює екологізацію

господарської діяльності, а також її структурних елементів на всіх стадіях, починаючи від проектування і закінчуючи експлуатацією промислових об'єктів. Варто погодитися з В. В. Петровим, що екологізація господарської діяльності вимагає врахування законів природи, існуючих взаємозв'язків у навколишньому природному середовищі при прийнятті будь-якого рішення щодо використання довкілля та природних ресурсів [7, с. 14]. Будь-які плани, проекти, діяльність промислових підприємств, їх проектних і науково-дослідних інститутів повинні бути екологічно обґрунтованими.

Доцільно підтримати позицію В. В. Круглова, що правове регулювання природоохоронної діяльності у промисловості повинно бути спрямоване на вирішення двох завдань: недопущення при господарському будівництві нових джерел забруднення, поступове обмеження і, нарешті, повну ліквідацію наявних джерел забруднення [8, с. 14].

Зазначимо, що екологічна безпека у процесі здійснення виробничої діяльності промислових підприємств є складовою національної екологічної безпеки, тобто комплексною системою заходів впливу і відповідальності, що застосовуються у процесі виробництва промислової продукції, проектування, будівництва, експлуатації промислових підприємств у встановлених нормативно межах, з метою захисту життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави та охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів із поєднанням забезпечення безперебійної роботи промислових підприємств для задоволення потреб суспільного виробництва. Ознаками екологічної безпеки у зазначеній сфері доцільно вважати наступні: галузь застосування – сфера промисловості; мета – захист життя і здоров'я людини, суспільства, охорона навколишнього природного середовища, задоволення потреб суспільного виробництва; об'єкт безпеки – основні, підсобні і допоміжні будівлі та споруди промислових, гірничодобувних та інших підприємств, об'єкти навколишнього природного середовища (зокрема земля); взаємозв'язок екологічних вимог з технологічними процесами промислових підприємств.

Таким чином, безпека земель промисловості розглядається як елемент екологічної безпеки, яка, в свою чергу, є елементом і передумовою національної і міжнаціональної безпеки.

Як зазначалося раніше, у чинному законодавстві відсутні єдині вимоги екологічної безпеки використання земель промисловості. Зокрема передбачені вимоги до промислового об'єкту або до введення його в експлуатацію, або до обладнання, яке використовується промисловим підприємством.

Користування землями промисловості пов'язане зі шкідливістю виробничої діяльності об'єктів, розташованих на них, що в багатьох випадках вимагає запровадження захисних заходів – створення охоронних, санітарно-захисних та інших зон. Екологічні вимоги до функціонування таких господарських та інших об'єктів чинне законодавство поділяє на загальні та спеціальні. До перших належить установлення санітарно-захисних зон, які покликані створити бар'єр між житловою забудовою й зазначеними господарськими об'єктами.

Спеціальні поширюються лише на окремі категорії промислових підприємств, конкретизуючи більш суворі екологічні вимоги.

Для поліпшення механізму забезпечення вимог екологічної безпеки при використанні земель промисловості доцільно: (а) впроваджувати екологічно ефективне виробництво й екосистемний підхід; (б) стимулювати суб'єктів господарювання до застосування ресурсозберігаючих та енергоефективних технологій (шляхом, наприклад, зменшення розміру земельного податку) і природоохоронних систем; (в) ширше залучати еколого-економічні інструменти (страхування, аудит тощо) й сертифікацію; (г) розробляти методології визначення ступеня екологічного ризику для навколишнього природного середовища, пов'язаного з виробничою діяльністю екологічно небезпечних об'єктів. Необхідно враховувати також дані земельного моніторингу й прогнозувати екологічні ризики при запровадженні

стратегічної екологічної оцінки планів і програм різних секторів промисловості. Забезпечення екологічної безпеки земель промисловості потребує подальшого вдосконалення правових приписів і внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства України.

Зазначимо, що в ЄС напрацьовано єдину екологічну політику, яка, в свою чергу, є основою для розробки загальноєвропейського законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Екологічна політика ЄС пов'язана з прийняттям і реалізацією Програм дій щодо навколишнього природного середовища, на основі яких були підготовлені нормативні акти ЄС по охороні навколишнього середовища в промисловості. Значна увага в ЄС приділяється правовій охороні навколишнього середовища від відходів виробництва і споживання (Директива ЄС про спалювання небезпечних відходів 94/67/ЕЕС; Директива ЄС про відходи промисловості, пов'язані з диоксидом титана 78/176/ЕЕС, 82/883/ ЕЕС, 92/112/ЕЕС), розвитку ринку екологічно чистих товарів. Політика ЄС спрямована на те, щоб споживання промисловими підприємствами відтворюваних і невідтворюваних природних ресурсів не перевищувало ємкість екосистеми, а їх використання у господарській діяльності повинно бути відмежовано від економічного зростання шляхом підвищення ефективності використання ресурсів на підприємствах [9, с. 44].

Доречно погодитися з В. І. Лозо щодо особливої уваги у законодавстві ЄС у сфері охорони навколишнього середовища обмеженню забруднення атмосферного повітря промисловими об'єктами [10, с. 255]. Так, у Директиві Ради 84/360/ЕЕС щодо боротьби із повітряним забрудненням від індустріальних виробництв зазначено, що ЄС на основі екологічних програм сприяє підвищенню ефективності заходів держав-членів щодо боротьби із забрудненням атмосферного повітря шляхом закріплення і здійснення необхідних процедур з врахуванням складності ситуацій і фундаментальних основ, на яких ґрунтується національна політика. У зазначеній Директиві насамперед було закріплено систему заходів, що передують запровадженню

діяльності і реорганізації індустріальних підприємств, які можуть забруднювати атмосферне повітря. Крім того, було закріплено можливість застосування особливих заходів на території особливо забруднених областей і регіонів, що потребують особливого захисту.

На думку В. В. Круглова, охороні навколишнього природного середовища у промисловості властиві регіональні і локальні аспекти щодо соціально-економічних і екологічних умов регіонів, оскільки промислові підприємства є не лише основними користувачами природних ресурсів, а й основними забруднювачами довкілля в регіонах [11, с. 34]. Проектування промислових підприємств на територіях, раніше порушених внаслідок господарської діяльності, повинно здійснюватися з метою недопущення заподіяння шкоди навколишньому середовищу, отже мають бути передбачені додаткові екологічні вимоги. На законодавчому рівні повинен здійснюватися облік специфічних екологічних особливостей промислових й інших регіонів, скільки в різних регіонах екологічна ситуація суттєво відрізняється. Саме в екологічному законодавстві має бути передбачена ієрархія екологічних проблем, визначення їх пріоритетного характеру для регіону. Наголосимо, що при плануванні природоохоронної діяльності на промислових підприємствах повинні бути враховані не лише регіональні екологічні проблеми територій їх місцезнаходження, а й шляхи і засоби їх поетапного вирішення. Вагоме значення для правового забезпечення охорони навколишнього середовища у промисловості має врахування екологічних регіональних особливостей при формуванні територіальної структури виробництва, що передбачає врахування спеціалізації, оскільки її зміни викликають зворотній вплив на структуру виробництва, технологію і вироблену продукцію, скорочення “брудних” галузей промисловості, створення виробництв з вироблення екологічно чистої продукції. Зазначене дозволить зменшити забруднення навколишнього середовища промисловими підприємствами, підвищити ефективність природоохоронної діяльності підприємств. Зазначимо, що найбільш складною, з точки зору охорони

навколишнього природного середовища, є вугільна промисловість, яка здійснює забруднення повітря, підземних і поверхневих вод, а також порушення гідрологічного режиму водних об'єктів, порушення земель і лісів, забруднення їх відходами видобутку і переробки вугілля і сланцю.

Доцільно підтримати точку зору Н. В. Барбашової, що в основі формування гірничо-металургійного комплексу України лежала прив'язка промислових об'єктів до джерел сировини. При цьому при будівництві підприємств гірничодобувної й металургійної промисловості до останнього часу керувалися переважно економічними й оборонними інтересами без необхідного врахування важливих чинників екологічної небезпеки для людей, які мешкають у даній місцевості [2, с. 12]. Як наслідок – висока концентрація великих металургійних заводів, підприємств з відкритого й підземного добування корисних копалин, збагачувальних комбінатів, підприємств важкої й добувної промисловості, які здійснюють найбільше навантаження на довкілля в областях Східної України (Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Донецькій і Дніпропетровській) [2, с. 12, 13]. Варто погодитися з позицією сучасних науковців, що при правовому регулюванні екологічної безпеки населення, що мешкає поблизу гірничодобувних підприємств, мають бути враховані особливості їх виробничої діяльності, в першу чергу виконання вимог технологічного процесу, його вдосконалення і рівня ефективності очисних споруд [2, с. 13].

Правові екологічні вимоги до діяльності підприємств машинобудування і правові заходи щодо їх реалізації повинні враховувати шкідливий вплив не лише технологічних процесів, а й вироблюваної продукції на навколишнє природне середовище.

Таким чином, вимоги екологічної безпеки при використанні земель промисловості повинні забезпечуватися комплексом організаційних, правових, технічних, політичних, економічних, виховних та інших заходів. Зазначені заходи утворюють певний правовий механізм, який складається із системи правових засобів, спрямованих на підтримання встановлених

нормами, правилами та стандартами з безпеки допустимих меж шкідливого впливу промислового виробництва на людину та навколишнє природне середовище.

Висновки. Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки й навести пропозиції. Сьогодні назріла нагальна потреба виокремити зазначені землі в самостійну категорію з особливим правовим режимом щодо їх використання.

Подальший економічний розвиток є можливим лише за умов організації науково обґрунтованого природокористування з максимальним екологічним і економічним ефектом, гармонійним розвитком економічної і екологічної систем. Йдеться про створення нового способу виробництва з екологічною завершеністю технічних циклів, наближення їх до якості природних процесів за екологічністю, не заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу тощо. При розташуванні підприємств промисловості обов'язково має проводитися державна, а при необхідності і громадська екологічна експертиза щодо проектів на будівництво і реконструкцію (розширення, технічне переозброєння) підприємств, що можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, незалежно від форм власності та підпорядкування

Доречно внести зміни у земельне законодавство щодо закріплення вимоги територіального розташування земель промисловості виключно за межами населених пунктів. Адже промислова діяльність за своїми властивостями належить до екологічно небезпечних і здійснює негативний вплив на здоров'я населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27.
2. Барбашова Н. В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення господарської діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06 спец. “Аграрне, земельне,

- екологічне, природоресурсове право” / Н. В. Барбашова. – К., 2002. – 18 с.
3. Бахуринська М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України: моногр. / Марія Михайлівна Бахуринська. – К.: Знання, 2010. – 230 с.
 4. Боголепов Р. Д. Правовой режим земель промышленного и транспортного назначения: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Аграрное, земельное, экологическое, природоресурсовое право” / Р. Д. Боголепов. – М., 1964. – 15 с.
 5. Краснов Н. И. Правовой режим земель специального назначения: моногр. / Николай Иванович Краснов. – М.: Юрид. лит., 1961. – 215 с.
 6. Трифонов А. С. Правовой режим земель промышленности: моногр. / Александр Сергеевич Трифонов. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 168 с.
 7. Петров В.В. Экология и право: сб. науч. тр. / Владислав Васильевич Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
 8. Круглов В. В. Правовая охрана окружающей среды в промышленности: учеб. пособие / Виктор Викторович Круглов. – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1983. – 80 с.
 9. Круглов В. В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. В. Круглов // Экологическое право. – 2005. – № 2. – С. 42 – 46.
 10. Лозо В. И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего законодательства ЕС): моногр. / Вячеслав Иванович Лозо. – Х.: Право, 2008. – 368 с.
 11. Круглов В. В. Правовые проблемы охраны окружающей природной среды в промышленности на современном этапе (региональные аспекты) / В. В. Круглов // Экологическое право. – 2005. – № 4. – С. 34 – 41.