

**ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЩОДО РЕАБІЛІТАЦІЇ ПОСТРАЖДАЛИХ ТЕРИТОРІЙ
ЗА НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ**
**LEGAL TOOLS TOWARD THE REHABILITATION OF SUFFERING TERRITORIES
DUE TO THE EMERGENCY ENVIRONMENTAL SITUATIONS IN UKRAINE**

Шарасвська Т.А.,
*здобувач кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Досліджено питання особливостей правових заходів щодо реабілітації постраждалих територій за надзвичайних екологічних ситуацій в Україні, а також проаналізовано недоліки правового регулювання зазначених проблем.

Ключові слова: реабілітація постраждалих територій, надзвичайні екологічні ситуації, правові заходи.

Исследованы вопросы особенностей правовых мероприятий по реабилитации пострадавших территорий в условиях чрезвычайных экологических ситуаций в Украине, а также проанализированы недостатки правового регулирования указанных проблем.

Ключевые слова: реабилитация пострадавших территорий, чрезвычайные экологические ситуации, правовые мероприятия.

The research is based on studying the particular factors of legal events toward the rehabilitation of suffering territories and emergency ecological situation in Ukraine. In addition to that, the limitations of legal regulations of stated problems were analyzed.

Key words: rehabilitation of suffering territories, emergency environmental situations, the legal events.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку України забезпечення захисту територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного і природного характеру стає однією з найважливіших соціально-економічних та екологічних проблем, яка не має географічних і національних кордонів. Стихійні лиха, великі промислові аварії, концентрований індустріальний розвиток виступають причинами виникнення в окремих місцевостях серйозних порушень стану природних об'єктів та цілих екосистем.

Тенденція до зростання надзвичайних екологічних ситуацій робить цю проблему загальною та досить актуальною для нашої держави, обумовлює необхідність її розв'язання на державному рівні. У зв'язку з цим одним із важливих наукових та практичних завдань є створення єдиних правових, економічних і організаційних основ захисту територій, а саме провідних напрямків щодо реабілітації постраждалих територій за надзвичайних екологічних ситуацій. Так, на території України виникали різного характеру надзвичайні екологічні ситуації, тож і заходи щодо відновлення сприятливого стану навколишнього природного середовища в зазначених умовах застосовувалися різні. При цьому можна визначити загальні для всіх надзвичайних екологічних ситуацій правові заходи щодо реабілітації постраждалих територій.

Стан дослідження. Питанням дослідження вказаної проблеми присвячені роботи окремих сучасних українських та зарубіжних вчених: В.І. Андрейцева, Г.І. Балок, М.І. Васильєвої, О.М. Горбачева, Н.Г. Жаворонкової, О.С. Колбасова, М.В. Краснової та ін. Однак комплексно дане питання не досліджувалося.

Метою даної статті є аналіз особливостей правових заходів щодо реабілітації постраждалих територій за надзвичайних екологічних ситуацій в Україні та визначення умов і порядку використання, охорони природних ресурсів у зоні надзвичайної екологічної ситуації.

Вклад основного матеріалу. Територія, що постраждала від надзвичайної екологічної ситуації, розглядається нами як ділянка суші, атмосферного і водного простору, інших природних ресурсів і комплексів, яка обмежується межами зони надзвичайної екологічної ситуації, встановленими у визначеному законом порядку. Тобто правове поняття постраждалої території за надзвичайних екологічних ситуацій включає такі ознаки, як: 1) матеріальне наповнення території (суша, води, повітря, надра); 2) порядок встановлення меж такої території; 3) встановлення щодо неї спеціального правового режиму (зони надзвичайної екологічної ситуації) тощо.

Виходячи з наведеного вище, об'єктом правового регулювання є територія, на якій у результаті надзвичайних екологічних ситуацій проявляються стійкі негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що загрожують здоров'ю населення, стану природних екологічних систем, генетичним фондам рослин і тварин тощо. Мова йде про територію в її специфічному, забрудненому стані, що потребує її виключення з нормального режиму і розповсюдження на неї особливого надзвичайного режиму [1, с. 76], а саме правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

У зв'язку з цим у даній зоні одним з основних завдань є відновлення якості навколишнього природного середовища, що являє собою сукупність його природних та «набутих» властивостей, сформованих внаслідок антропогенного впливу, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини.

Однак у чинному законодавстві не деталізовано механізм оздоровлення зон надзвичайних екологічних ситуацій. Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] встановлює єдині правила щодо відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану, постраждалим громадянам (ст. 25). Проте, як зазначають науковці [3, с. с. 283-316], даний Закон не визначає особливостей компенсації шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, природним ресурсам, іншим об'єктам правової охорони в разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [4] у цій зоні можуть здійснюватися наступні заходи: встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення; виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації тощо.

Водночас у ст. 12 вказаного Закону визначені обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації. Зокрема, з метою здійснення заходів для нормалізації екологічного стану можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом тимчасової заборони на: будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну безпеку; застосування в господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хіміч-

них, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні; провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Що стосується доктрини екологічного права, то окремі науковці виділяють три групи заходів, які повинні слідувати за оголошенням зони надзвичайної екологічної ситуації: 1) припинення, призупинення, обмеження екологічно шкідливої діяльності підприємств, споруд, інших об'єктів, розташованих на території зони або поза нею, яка здійснює вплив на стан навколишнього природного середовища даного регіону; 2) відновлювальні роботи в навколишньому природному середовищі: рекультивация земель, відновлення лісів, ліквідація місць захоронення відходів, які порушують санітарно-екологічні норми безпеки, відновлення рибних запасів, оздоровлення навколишнього середовища місць лікування, відпочинку, рекреації і т.д.; 3) відшкодування шкоди, яка спричинена здоров'ю громадян [5].

На думку інших вчених, дану проблему слід вирішувати у двох напрямках: 1) припинення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; 2) оздоровлення соціально-екологічної обстановки [6, с. 51].

Отже, можна виокремити три провідні напрями щодо реабілітації постраждалих територій, серед яких: внесення змін у структуру господарської та іншої діяльності на відповідній території з метою зупинити негативний вплив на навколишнє природне середовище; оздоровлення навколишнього природного середовища; відшкодування шкоди здоров'ю населення, яка спричинена впливом забрудненого навколишнього природного середовища внаслідок надзвичайної екологічної ситуації тощо. При цьому лише перший напрям – екологізація господарської діяльності – дозволяє розраховувати на отримання в найближчому майбутньому економічного ефекту – останні два мають на увазі лише витрати (хоча в ретроспективному плані вони є не що інше, як витрачання коштів, які були зекономлені у свій час на природоохоронні заходи). У зв'язку з цим у науковій літературі існує думка, що необхідно розробити і прийняти комплексний закон щодо реабілітації постраждалих територій, в якому, перш за все, необхідно визначити порядок фінансування заходів, спрямованих на реабілітацію постраждалих територій, для подолання негативних екологічних наслідків залежно від рівня надзвичайної екологічної ситуації [7, с. 7; 8, с. 135].

Водночас досвід вирішення екологічних проблем на території України свідчить про необхідність розробки з подальшим її прийняттям на рівні постанови Кабінету Міністрів України спеціальної Програми соціально-економічного розвитку території як головного інструменту реабілітації постраждалої території за надзвичайних екологічних ситуацій. Зокрема, у даній програмі, на нашу думку, повинні бути визначені відповідно до специфіки надзвичайної екологічної ситуації конкретні заходи щодо спеціального природокористування в межах постраждалої території, включаючи обмеження або заборону визначених екологічно небезпечних видів діяльності, необхідні для цього фінансові кошти та їх джерела, строки здійснення цих заходів, а також коло відповідальних осіб, контроль за виконанням програми тощо. При цьому вказані заходи можуть поділятися на два етапи: перший – невідкладні заходи щодо покращення стану навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічної обстановки і здоров'я населення; другий – створення умов для здійснення господарювання в цілях організації екологічно збалансованого розвитку території [9, с. 104].

На необхідність розробки спеціальної Програми соціально-економічного розвитку території, що постраждала за надзвичайної екологічної ситуації, вказує досвід запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій на території України, зокрема, пов'язаних із катастрофічними повенями та паводками. Так, рамковим документом у даній сфері є Водний кодекс України [10], який визначає, що шкідливою дією вод є, зокрема, наслідки повені, що призвели до затоплення й підтоплення земель та населених пунктів. Положення ст. 108 даного Кодексу регламентує, що в разі загрози стихійного лиха, пов'язаного зі шкідливою дією вод, місцеві Ради із залученням підприємств, установ, організації зобов'язані вжити невідкладних заходів щодо запобігання цьому лиху, а в разі його настання – щодо негайної ліквідації його наслідків відповідно до законодавства України.

Відповідно до положень указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків» від 15 березня 2002 р. № 243/2002 [11] метою забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків є: проведення картографування територій, що можуть бути затоплені внаслідок повеней і паводків, на територіях, на яких можлива активізація небезпечних геологічних процесів; організація інженерно-геодезичного моніторингу стихійних і небезпечних природних процесів шляхом здійснення дистанційного зондування та постійного наземного спостереження на територіях, що можуть бути затоплені внаслідок повеней і паводків, та територіях, на яких можлива активізація небезпечних геологічних процесів тощо.

При цьому постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Актуальні проблеми зрошення, підтоплення та повеней в Україні» від 23 лютого 2006 р. № 3506-IV [12] констатує, що затверджені державні програми з попередження підтоплення та ліквідації їх наслідків реалізуються вкрай незадовільно. Фінансування їх із Державного бюджету України здійснюється в обсягах 15-25 відсотків від потреби, недостатньо використовуються при цьому кошти місцевих бюджетів.

З наведеного вище можна зробити висновок, що в Україні існує правове регулювання щодо реагування на повені та подолання їх негативних наслідків, однак такі заходи переважно застосовуються після настання повені, а правових механізмів, які були б спрямовані на їх попередження, недостатньо. У зв'язку з цим доцільно врегулювати дані питання на законодавчому рівні, зокрема ті, які стосуються заходів із попередження, реагування та управління повенями, що обумовить зменшення вірогідності їх настання та мінімізує ризик для здоров'я, життя населення, їхнього майна, навколишнього природного середовища тощо.

Крім того, катастрофічні наслідки надзвичайних екологічних ситуацій здебільшого викликані не тільки природним, але і людським фактором. Наприклад, жахливі наслідки розливів річок, що призводять до повеней, виникають у разі суцільних вирубок лісів. При цьому гірські ліси не тільки стримують у собі значну масу води, але й утримують землю від зсувів. У зв'язку з цим неодноразово наголошувалося, що наслідки стихійного лиха вітку 2008 р. могли бути меншими, якби вирубка лісів не проводилася стихійно. Так, відповідно до даних представників Українського центру менеджменту землі і ресурсів, зроблені супутниками космічні знімки показали, що тільки з 1988-го по 2000 рік у Закарпатській області щент знищено 72 тис. га лісу, або 11% всієї лісопокритої площі. На 23 га ліс зник взагалі. Зясувалося, що основні вирубки лісів проводилися на висоті 800-1200 метрів над рівнем моря, тобто там, де випадає найбільша кількість опадів [13]. Також встановлено, що

більшість зсувів землі проходить на околицях населених пунктів і вздовж автомобільних доріг, де господарська діяльність здебільшого безсистемна.

На вирішення зазначених питань було прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо запобігання неконтрольованій вирубці лісів у Карпатському регіоні та штучного відтворення лісових насаджень» від 6 серпня 2008 р. № 1083-р [14] та розпорядження Президента України «Про вивчення стану ведення лісового господарства у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській і Чернівецькій областях» від 6 серпня 2008 р. № 251/2008-рп [15].

Однак однією з проблем є те, що схвалена постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2002–2006 роки та прогноз до 2015 року» від 24 жовтня 2001 р. №1388 [16] організована, головним чином, не на усунення причин паводків у горах, а на подолання наслідків стихії. Так, з одного мільярда 433,4 гривень, передбачених для реалізації програми, на виконання комплексу лісозахисних робіт було направлено лише 28,1 млн. грн. [13]. У зв'язку з цим актуальним є забезпечення виконання Закону України «Про мораторій на проведення сущільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [17], Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки [18], Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат [19], Правил поліпшення якісного складу лісів [20] тощо.

Наведені нормативно-правові акти повинні регулювати вирубку лісу на гірських схилах, проведення лісозаготівельних робіт переважно в сніговий період року, впровадження екологічно безпечних технологій, що сприятиме зменшенню ризиків виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та реабілітації постраждалих територій у разі їх настання, зокрема, викликаних повеннями та паводками.

Крім того, потребують реабілітації і території, які постраждали внаслідок виникнення інших надзвичайних екологічних ситуацій, зокрема таких, як зсуви, що регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми протизсувних заходів на 2005–2014 роки» від 22 вересня 2004 р. № 1256 [21] тощо. Однак практика свідчить, що ефективність передбачених у них заходів потребує подальшого вдосконалення з урахуванням реальних небезпек, які знають території за надзвичайних екологічних ситуацій.

На сьогодні в Україні гостро стоїть питання і щодо реабілітації територій, які постраждали внаслідок техногенного забруднення. Зокрема, це стосується: 1) ліквідації наслідків небезпечних екзогенних процесів внаслідок

впливу гірничих робіт на території державного підприємства «Солотвинський солерудник» (смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області); 2) вилучення вибухонебезпечних залишків технологічних продуктів виробництва тротилу на території державного підприємства «Горлівський хімічний завод» (м. Горлівка Донецької області); 3) поводження з небезпечними берилійвмісними відходами на території державного науково-виробничого підприємства «Захід» (м. Київ); 4) ліквідації екологічних і соціальних наслідків довготривалого видобутку нафти та озокериту на території м. Борислава Львівської області; 5) ліквідації негативних екологічних наслідків діяльності державного підприємства «Калійний завод «ВАТ «Оріана»» (м. Калуш Івано-Франківської області); 6) приведення дніпровських судноплавних гідротехнічних споруд (шлюзів) у безпечний стан; 7) приведення території, забрудненої боеприпасами та іншими вибухонебезпечними предметами, в екологічно безпечний стан тощо.

Отже, екологічний характер носять і надзвичайні ситуації, що стосуються аварій на арсеналах, складах боеприпасів та інших об'єктах військового призначення. Зазначене також підтверджує Державна цільова екологічна програма ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829 (м. Лозова Харківської області) на 2011–2013 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 237 [22]. Одним із завдань даної екологічної Програми є організація та проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища в населених пунктах, розташованих поблизу військової частини. Основними результатами виконання цієї Програми у сфері екології повинні стати: зменшення ризиків потенційної загрози від факторів вибуху в разі самоспрацювання хаотично розкиданих боеприпасів для навколишнього природного середовища; створення умов для екологічно безпечного використання земельних та інших ресурсів очищеної території та регіону в цілому.

При цьому, оскільки постраждала територія може включати в себе і водні ресурси, що обмежуються межами зони надзвичайної екологічної ситуації, складним залишається питання щодо відновлення такої території та її реабілітація в разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації на водних об'єктах, зокрема забруднення моря нафтопродуктами, паливом та сіркою в разі аварій суден тощо.

Висновки: З огляду на проведене дослідження в даній статті зроблено висновки про те, що в чинному законодавстві України недостатньо врегульовано питання щодо правових заходів з реабілітації постраждалих територій за надзвичайних екологічних ситуацій. У зв'язку з цим дана проблема потребує подальших наукових досліджень для вирішення зазначених питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Васильєва Е.Н. Правовое регулирование режима территорий, загрязненных радиоактивными веществами // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – С. 75-84.
2. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №23. – Ст.176.
3. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2009. – 440 с.
4. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
5. Охрана окружающей среды: Постатейный комментарий к Закону России. – М., 1993.
6. Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагополучия // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 48-54.
7. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: М., 2007. – 51 с.
8. Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України.– Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – 152 с.
9. Черепанцева Ю.С. Правовая защита территорий и граждан при чрезвычайных экологических ситуациях: Дис. ... канд. юрид. наук. – Оренбург, 2000. – 178 с.
10. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

11. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків» від 15 березня 2002 р. № 243/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12 – Ст. 553.
12. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Актуальні проблеми зрошення, підтоплення та повеней в Україні» від 23 лютого 2006 р. № 3506-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 248.
13. Спасение горных лесов, или Шанс для экосистемы // Голос Украины. – 2002. – № 90. – 22 мая.
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо запобігання неконтрольованій вирубці лісів у Карпатському регіоні та штучного відтворення лісових насаджень» від 6 серпня 2008 р. № 1083-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Розпорядження Президента України «Про вивчення стану ведення лісового господарства у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській і Чернівецькій областях» від 6 серпня 2008р. № 251/2008-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 31. – Ст. 972.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2002 - 2006 роки та прогноз до 2015 року» від 24 жовтня 2001 р. № 1388 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 1932.
17. Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» від 10 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010 - 2015 роки» від 16 вересня 2009 р. № 977 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 72. – Ст. 2475.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат» від 22 жовтня 2008 р. № 929 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2735.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів» від 12 травня 2007 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1478.
21. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми протизсувних заходів на 2005 - 2014 роки» від 22 вересня 2004 р. № 1256 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 38. – Ст. 2511.
22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової екологічної програми ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829 (м. Лозова Харківської області) на 2011-2013 роки» від 9 березня 2011 р. № 237 // Офіційний вісник України. – 2011. – 19. – Ст.794.