

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ЛУГАНСЬКА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
ІМЕНІ 10-РІЧЧЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

**В. М. Комарницький**

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗОН  
НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ  
В УКРАЇНІ**

ЛУГАНСЬК  
РВВ ЛАВС  
2002

УДК 349.6:364.25(477)  
ББК 28.081(4Укр) К-63

*Затверджено вченою радою Луганської академії внутрішніх справ МВС  
імені 10-річчя незалежності України  
(протокол № 10 від 5 липня 2002 р.)*

**Науковий редактор:**  
канд. юрид. наук, завідувачий відділом  
Головного науково-експертного управління  
Апарату Верховної Ради України  
М. І. Єрофєєв

**Рецензенти:**  
д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. АПрН України,  
засл. юрист України Н.Р. Малишева  
(Інститут держави і права імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України);  
д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України Б.Г. Розовський  
(Луганська академія внутрішніх справ МВС  
імені 10-річчя незалежності України)

Комарницький В.М.

К-63 Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні:  
Монографія /МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-  
річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук М.І.  
Єрофєєв]. - Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. -152 с. І8ВН 966-7448-94-0

Пропонована книга присвячена одній з актуальних проблем сучасності -  
запобіганню надзвичайним ситуаціям і їх ліквідації.

Автор, ґрунтуючись на узагальненні практичного досвіду, а також кри-  
тичному аналізі наукових досягнень і законодавчих актів, здійснив спробу роз-  
глянути питання щодо створення нормативної системи попередження надзви-  
чайних екологічних ситуацій та реагування на них.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, студентів, курсантів  
і слухачів вищих навчальних закладів, практичних працівників.

УДК 349.6:364.25(477)  
ББК 28.081(4Укр)

І8ВН 966-7448-94-0

© Комарницький В.М., 2002  
© Малишева Н.Р., передмова, 2002  
© Луганська академія внутрішніх справ МВС  
імені 10-річчя незалежності України, 2002

## ПЕРЕДМОВА

Ви тримаєте в руках книгу, присвячену вкрай актуальній проблемі сучасності. Різні за масштабами і руйнівною силою надзвичайні екологічні ситуації час від часу виникають в різних куточках планети. На жаль, не є виключенням у цьому відношенні й Україна. Навпаки, унаслідок екологічної катастрофи планетарного масштабу, що в 1986 р. сталася на Чорнобильській атомній станції, наша країна сьогодні у світі визнається одним із горезвісних "лідерів" екологічних проблем. І Чорнобиль не єдине наше екологічне лихо. Висока питома вага екологічно небезпечних і ресурсомістких галузей в економіці країни, надвисоке техногенне навантаження на навколишнє середовище, що констатується в Україні, утворення й накопичення величезної кількості небезпечних відходів пов'язані з високим ризиком виникнення надзвичайних екологічних ситуацій (НЕС). Як результат, за період з 1997 до 2000 року в нашій країні зареєстровано близько 6,4 тис. НЕС, у тому числі понад 2 тис. -техногенного характеру. Якщо класифікувати їх за масштабами, частка НЕС загальнодержавного масштабу за цей період склала 0,7 % (в абсолютних числах 47 НЕС), регіонального - 3,6 % (235 НЕС), решту становили НЕС місцевого та об'єктового масштабів. Від таких ситуацій постраждало близько 14,2 тис. осіб, з них загинуло понад 2,6 тис.

Незважаючи на масштаби проблеми і згубність для народного гос-  
подарства наслідків НЕС, системний підхід до вирішення відповідних  
питань у державі намітився лише в останнє десятиріччя. До 1992 р. НЕС  
взагалі не підлягали узагальненню та реєстрації в національних масштабах.  
Був відсутній класифікатор НЕС, що не давало змоги належним чином  
відтворювати статистику цих ситуацій. Лише зі створенням в 1996 р.  
Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту  
населення від наслідків Чорнобильської катастрофи почалися роботи з  
систематизації інформації про НЕС. У 1998 р. було завершено відомчий  
класифікатор надзвичайних ситуацій. Почав інтенсивно формуватися пласт  
законодавства про надзвичайний стан. З'явилися такі нормативно-правові  
акти, як Закони України "Про Цивільну оборону Украї-

ни", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", інші закони України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

Одночасно слід зазначити, що паралельно до цього законодавства, розвиток якого відбувався в основному в межах галузі адміністративного права, починаючи з 1991 р. формується законодавчий масив актів про надзвичайні *екологічні* ситуації в складі екологічного права. Перший поштовх такому розвитку був даний Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", яким у правовий обіг було введено поняття "зони надзвичайних екологічних ситуацій" і схематично визначено класифікацію таких зон (розділ XIII Закону). Логічне завершення процес формування цього законодавства набув у 2000 р. прийняттям Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації".

Парадоксально, але хоча поняття "надзвичайна екологічна ситуація" є головною складовою більш широкого поняття "надзвичайна ситуація", відповідні два масиви законодавства розвивалися нібито в автономному режимі, без урахування існування один одного. У результаті сьогодні на практиці має місце правовий конфлікт норм двох масивів, існують дві самостійні класифікації надзвичайних ситуацій, поділ їх на класи, види, а отже, різні правові режими. Усе це потребує серйозного правового аналізу.

Незважаючи на нагальність правових питань, пов'язаних із регулюванням надзвичайних екологічних ситуацій, правознавці до цього часу дану проблему системно не досліджували. Цінність цієї монографії полягає в першу чергу в спробі осмислення сучасного стану правового регулювання проблеми, тих юридичних і організаційних неузгодженостей, які на сьогодні існують, і в пошуках шляхів їх подолання. Робота спирається на творчий доробок вітчизняних і зарубіжних учених, що в різні часи досліджували дану і суміжні з нею проблеми. Написана дохідливою мовою, на необхідному рівні узагальнення, із залученням матеріалів практики і великої кількості теоретичних джерел, ця монографія, безумовно, зацікавить не тільки "вузьких" фахівців з екологічного права, а буде корисною широкому колу науковців, представників природоохоронних та інших державних органів, екологічної громадськості, усім, хто небайдужий до екологічних проблем України.

*Н.Р. МАЛИШЕВА,  
доктор юридичних наук,  
професор, чл.-кор. АПрН України,  
заслужений юрист України*

## Глава 1

### СТАН І ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДЗВИЧАЙНІ ЕКОЛОГІЧНІ СИТУАЦІЇ

#### Надзвичайні екологічні ситуації: поняття, види та характеристика

Поняття надзвичайних екологічних ситуацій і похідні від нього поняття, починаючи з 90-х років XX століття, отримали в Україні законодавчий статус. Проте застосування цих понять у відповідній сфері не у всіх випадках є послідовним. Це пояснюється насамперед теоретичною невідпрацьованістю понятійно-термінологічного апарату, що використовується в правовідносинах надзвичайних екологічних ситуацій. Проблема набула особливої гостроти й після прийняття в 2000 році Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації"<sup>1</sup>, який, не скасувавши попереднього регулювання, певною мірою пішов урозріз з ним як у питаннях визначення зон надзвичайної екологічної ситуації, так і в підходах до підстав їх запровадження на території України. Тому вважаємо за необхідне детально розглянути сутність застосовуваних у законодавстві понять і категорій.

Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації"  
//Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 42. - Ст. 348.

На сьогодні в законодавстві України міститься кілька понять, які можуть бути застосовані до "позаштатних" ситуацій екологічного характеру. Це поняття надзвичайної екологічної ситуації, зони надзвичайної екологічної ситуації (Закони "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про охорону навколишнього природного середовища"<sup>1</sup>), надзвичайної ситуації природного чи техногенного походження (Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру"<sup>2</sup>) та ін.

Немає прямо пропорційної залежності і між істотним збільшенням законодавчого масиву, що регулює правовий режим надзвичайного стану та надзвичайних ситуацій (Закони України "Про цивільну оборону України"<sup>3</sup>, "Про аварійно-рятувальні служби"<sup>4</sup>, "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", інші закони України, Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 1099 від 15 липня 1998 р. "Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій"<sup>5</sup>, Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 р. зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів

України № 1376 від 29 липня 1999 р.<sup>1</sup>, Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 192 від 15 лютого 1999 р.<sup>2</sup>, Постановою Кабінету Міністрів України № 140 від 4 лютого 1999 р. "Про порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків"), і внесенням ясності в зміст застосовуваних понять.

Семантична близькість понять, що є предметом регулювання вищенаведених актів, до понятійного апарату нашого дослідження робить необхідним їх аналіз, для того, щоб дати відповідь на питання: чи мають відношення вищенаведені нормативно-правові акти до регулювання надзвичайних екологічних ситуацій? Інакше кажучи, чи є "надзвичайні ситуації" в розумінні вітчизняного законодавця родовим поняттям у відношенні до "надзвичайних екологічних ситуацій"?

Ці та інші питання спонукали автора до дослідження спектру понять, пов'язаних з понятійно-термінологічним апаратом дослідження.

Надзвичайні екологічні ситуації, що виникають унаслідок різного роду причин (господарської чи будь-якої іншої діяльності, аварій, катастроф, стихійних лих), створюють загрозу для життя і здоров'я людей, негативно впливають на стан довкілля. Це явище час від часу створює перешкоди для нормального функціонування суспільства, а тому потребує постійного

<sup>1</sup> Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" //Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.

<sup>2</sup> Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 40. - Ст. 337.

<sup>3</sup> Закони України "Про цивільну оборону України" //Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 14. - Ст. 124.

<sup>4</sup> Закон України "Про аварійно-рятувальні служби" //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 4. - Ст. 25.

<sup>5</sup> Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій" № 1099 від 15 липня 1998 року //Офіційний вісник України. - 1998. - № 28. - 30 липня.

<sup>1</sup> Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 р. зі змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1376 від 29 липня 1999 року //Офіційний вісник України. - 1999. - № 31. - 20 серпня.

<sup>2</sup> Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних Міністрів України № 192 від 15 лютого 1999 року //Офіційний вісник України. - 1999. - № 7. - 5 березня.

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків" № 140 від 4 лютого 1999 року //Офіційний вісник України. - 1999. - № 5. - 19 лютого.

врахування при розробленні та реалізації програм економічного й соціального розвитку держави. Проте, незважаючи на всю свою важливість, це явище трансформувалось у юридичну категорію порівняно недавно, а саме в 1991 році. У прийнятому Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" в розділі XIII "Надзвичайні екологічні ситуації" вперше у вітчизняному законодавстві було введено в обіг поняття "надзвичайна екологічна ситуація", а також похідне від нього поняття "зони надзвичайної екологічної ситуації".

Нова термінологія мала на меті не тільки ввести в контекст надзвичайних ситуацій екологічний елемент, а й установити формально-юридичні межі для розвитку відповідних понять та їх застосування на практиці. Нова термінологія повинна була сприяти виробленню виваженого підходу до вирішення проблем, пов'язаних з ліквідацією та нейтралізацією негативних екологічних наслідків на відповідних територіях. Такий підхід був забезпечений шляхом включення в Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" положень, що передбачають оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайних екологічних ситуацій, містять класифікацію цих зон, визначають порядок реагування на надзвичайні екологічні ситуації. За прийнятою практикою законотворення зазначені положення, які мають характер базових, мали бути конкретизовані в інших нормативно-правових актах. Зокрема, відсутність визначення на законодавчому рівні поняття "надзвичайна екологічна ситуація" потребувало усунення цієї прогалини в правовому регулюванні. Також вимагали уточнення критерії визначення різних видів зон надзвичайної екологічної ситуації. Необхідно було визначити й порядок оголошення цих зон такими.

Знадобилося майже десять років, щоб перелічені проблеми отримали певне вирішення на законодавчому рівні. Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року дав визначення "надзвичайної екологічної ситуації", "зони надзвичайної екологічної ситуації", урегулю-

вав інші питання, пов'язані з ліквідацією наслідків надзвичайних екологічних ситуацій.

Порівнюючи положення з питань надзвичайних екологічних ситуацій, що спочатку містилися в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", з тими, що включені до Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", можна побачити істотне зрушення вперед у регулюванні відповідних суспільних відносин. Зокрема, усунуто невизначеність поняття "надзвичайна екологічна ситуація". Але є й новації, які свідчать про значний відхід від концептуальної основи Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" з цього питання. Зазначені обставини викликають ряд запитань, на які слід дати відповідь, а саме: чи оптимальним є визначення надзвичайної екологічної ситуації, наведене в Законі України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", відповідно до якого було внесено зміни (в редакції Закону № 3033-ІІІ (3033-14) від 7 лютого 2002 р.) до статті 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"<sup>1</sup>; чи є виправданими зміни в підході до визначення зон (зони) надзвичайної екологічної ситуації; чи є потреба в подальшому вдосконаленні понятійного апарату законодавства з питань надзвичайних екологічних ситуацій?

Звернення до змісту поняття "надзвичайна екологічна ситуація" зумовлюється його значенням для розуміння специфіки, особливостей даного роду ситуацій, їх відмінностей від інших надзвичайних ситуацій, а також для вибору засобів вирішення проблем, пов'язаних із виникненням надзвичайних екологічних ситуацій. Сьогодні Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" (частина 2 статті 1) містить таке визначення: *"Надзвичайна екологічна ситуація - надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держа-*

<sup>1</sup> Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" //Відомості Верховної Ради України. - 1991. -№ 41. -Ст. 546.

ви". Аналіз цього визначення свідчить, що воно поєднує в собі особливості визначень, які наводяться в законодавстві з загальних питань надзвичайних ситуацій і цивільної оборони, та тих, які мають місце в першій редакції статті 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". У першому випадку це проявляється в тому, що поняття "надзвичайна екологічна ситуація" визначається через більш широке поняття "надзвичайна ситуація", а в другому - пов'язується з негативними змінами в навколишньому природному середовищі, характер і масштаб прояву яких кладеться в основу класифікації зон надзвичайної екологічної ситуації. Таке поєднання вдалим назвати не можна, оскільки з самого початку поняття "надзвичайна ситуація" та "надзвичайна екологічна ситуація" будувалися на різних концептуальних засадах. Кожне з них мало не підміняти одне одного, а виконувати певну функціональну роль, відбивати специфіку проблем, вирішення яких потребувало створення спеціального організаційно-правового механізму.

Аналізуючи загальне правове поняття надзвичайної ситуації, звертаємо увагу на те, що вперше воно було визначене в Законі України "Про цивільну оборону" таким чином: *"Надзвичайна ситуація - порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат"*.

Потім це визначення, дещо модифіковане, було включено до Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру". У пункті 1 статті 1 цього Закону зазначається, що *"надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру - порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпе-*

*чною подією, в тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, яке призвело (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат"*.

У Законі України "Про аварійно-рятувальні служби" (пункт 1 статті 1) дається таке визначення: *"Надзвичайна ситуація — порушення нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат"*.

Слід зазначити, що така розпорошеність у рамках законів однієї галузі законодавства (законодавство з питань надзвичайних ситуацій і цивільної оборони) визначень одного й того ж самого поняття навряд чи виправдана з точки зору досягнення єдності у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин і свідчить про внутрішньогалузеву законодавчу непорядкованість у вирішенні споріднених питань.

Водночас не можна не помітити й того, що в кожному окремому випадку визначення поняття "надзвичайна ситуація" має сприяти виконанню специфічних завдань, що ставляться перед, конкретним законом. У змісті наведених визначень надзвичайної ситуації екологічний фактор не є домінуючим. Вони (визначення) розраховані на висвітлення всіх аспектів ситуацій, які визнаються надзвичайними за різними обставинами і не завжди пов'язані з негативним впливом техногенних і природних чинників на екологічні умови життєдіяльності людини.

Так, за класифікацією надзвичайних ситуацій, що дається пунктом 8 Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1099 від 15 липня 1998 р., відповідно до причин походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, розрізняються надзвичайні ситуації техногенного, природного та іншого характеру. До надзвичайних ситуацій

техногенного характеру, зокрема, відносяться: транспортні аварії (катастрофи), пожежі, не спровоковані вибухи чи їх загроза, аварії з викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних, радіоактивних, біологічних речовин, раптове руйнування споруд і будівель, аварії на інженерних мережах і спорудах життєзабезпечення, гідродинамічні аварії на греблях, дамбах тощо. До надзвичайних ситуацій природного характеру Положення відносить: небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні морські та прісноводні явища, деградацію ґрунтів чи надр, природні пожежі, зміну стану повітряного басейну, інфекційну захворюваність людей, сільськогосподарських тварин, масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміну стану водних ресурсів і біосфери тощо.

Зауважимо, що, наприклад, такі надзвичайні ситуації техногенного походження, як пожежі в житлових масивах, транспортні катастрофи, вибухи на промислових об'єктах тощо, далеко не завжди мають своїми наслідками негативні зміни в довкіллі чи створюють загрозу виникнення таких змін. Деякі з надзвичайних ситуацій природного походження, особливо ті, що носять нетривалий характер (наприклад, ураган, тайфун, землетрус та ін.), як правило, пов'язані не стільки з екологічними, скільки з економічними наслідками. Що стосується інфекційної захворюваності людей, сільськогосподарських тварин, масового ураження сільськогосподарських рослин, то визначення заходів щодо їх ліквідації є сферою регулювання санітарно-епідеміологічного, а не екологічного законодавства.

Надзвичайні ситуації, про котрі йдеться в законодавстві про надзвичайні ситуації та цивільну оборону, як свідчить аналіз спеціальної літератури та правових актів, у тому числі міжнародно-правового характеру, мають чотири головні ознаки: виникають раптово, розвиваються швидко, призводять до руйнівних та інших негативних наслідків, потребують для їх

ліквідації здійснення комплексу надзвичайних заходів.<sup>1</sup> Раптовість не означає, що певних подій, які несуть в собі ризик (імовірність заподіяння) негативних впливів на довкілля, заподіяння шкоди здоров'ю населення ніхто не чекає. Навпаки, усі знають, що стихійні лиха (повені, землетруси тощо), техногенні аварії та катастрофи є можливими. До цих подій готуються: запроваджуються системи кризового моніторингу за станом довкілля, розробляються плани заходів, які повинні зменшити негативні наслідки стихійних сил, чи аварій, забезпечити оперативне реагування на даного роду техногенно-екологічні ситуації, передбачити всі можливі варіанти захисту населення та територій від дії небезпечних факторів надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідацію цих наслідків, визначаються органи, відповідальні за організацію заходів, спрямованих на захист населення та територій від наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, передбачаються спеціальні джерела фінансування заходів, спрямованих на усунення наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, компенсацію шкоди, що заподіяна населенню та юридичним особам техногенно-екологічними інцидентами та стихійним лихом.

Проте, незважаючи на всі намагання точно спрогнозувати час прояву тих чи інших стихійних сил природи, людство, як правило, помиляється. Наприклад, ніхто не чекав, що у 2001 році в Закарпатській області знов повториться повінь значної руйнівної сили, яка у два-три рази перевищила максимальні рівні паводка 1998 р. (станом на 9 березня 2001 р. у 216 населених пунктах 12 районів області було підтоплено

<sup>1</sup> Єрофеев М.І. Конституційне право громадян на безпечне довкілля та його забезпечення в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій // У кн.: Конституція України - основа подальшого розвитку законодавства. - Інститут законодавства Верховної Ради України. Збірник наукових праць. Випуск 2. - К., 1997. - С. 176; Стаття 2 Угоди між урядами держав-учасниць Чорноморського Економічного Співробітництва (ЧЕС) про співробітництво у наданні надзвичайної допомоги і ліквідації надзвичайних ситуацій, що виникли внаслідок лих природного і техногенного характеру, вчинено в м. Сочі 15 квітня 1998 року.

21334 будинки, з яких 775 зруйновано. Унаслідок стихії знеструмлено 22 населені пункти, зруйновано 3 автомобільні мости, 2,8 км автошляхів і 9 км залізничного полотна. Із підтоплених і зруйнованих будинків тимчасово було відселено 13 тисяч 768 мешканців. Під час паводка загинуло 6 осіб).<sup>1</sup> Але якщо неможливо точно визначити час руйнівного прояву стихійних сил природи, то тим більше неможливо визначити час виникнення техногенно-екологічного інциденту (аварії чи катастрофи). Такі інциденти, звичайно, небажані, а тому все робиться (на стадії проектування підприємства чи технологічного процесу, у процесі функціонування того чи іншого виробництва), щоб їх уникнути. Однак технологічні процеси погано піддаються контролю з боку людини. Крім того, як свідчить досвід робіт зі створення складних систем високої надійності, реальний показник цієї надійності через помилки конструкторів, технологів, проектувальників, обслуговуючого персоналу завжди було нижчим за той, що розраховувався на основі інтенсивності відмови окремих елементів.<sup>2</sup> Отже, фактор раптовості завжди пов'язаний із неможливістю підготуватися до конкретного часу виникнення небажаної події.

Швидкий розвиток подій і значні руйнівні й інші негативні наслідки є характерною ознакою аварій, катастроф, стихійного лиха, що згубно впливають на стан довкілля, екологічні умови життєдіяльності людини. За короткий час дія руйнівних стихійних сил природи може виявитися на значних територіях і завдати значної матеріальної шкоди, створити загрозу для життя і здоров'я людей на окремій місцевості. Прикладом тут може бути надзвичайна екологічна ситуація, що виникла через стійкі несприятливі погодні умови наприкінці листопада - на початку грудня 2000 року у Вінницькій, Кіровоградській, Ми-

<sup>1</sup> Матеріали до проекту Закону України "Про затвердження Указу Президента України № 170 від 9 березня 2001 року "Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації".

<sup>2</sup> Мальшева Н.Р., Ерофеев Н.И., Петрина В.Н. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса.-К.: Наукова думка, 1993.-С. 123.

колаївській, Одеській, Хмельницькій, Черкаській та інших областях України. Унаслідок стихії загинуло шість осіб і 740 травмовано. Було знеструмлено 4977 населених пунктів, пошкоджено 20931 лінію електропередач та 33013 трансформаторних підстанцій, відключено 2029 сільських АТС. Було також відключено ряд блоків атомних і теплоелектростанцій, що завдало реальної загрози національній безпеці. Стихія заподіяла серйозні збитки й агропромислового комплексу: посівам на 87 тис. гектарах озимих і 12 тис. гектарах багаторічних трав. Загальні збитки від стихії становили 654 млн. гривень.<sup>1</sup>

Характерною ознакою надзвичайної ситуації, пов'язаної з негативним впливом на середовище перебування людей, умови їх життєдіяльності, є необхідність застосування для її ліквідації комплексу надзвичайних заходів, тобто таких, що не вживаються в загальноприйнятому порядку для вирішення наявних проблем охорони довкілля в даній місцевості. Надзвичайні заходи мають особливу спрямованість, порядок застосування (тільки за певних умов і при отриманні санкції на це від уповноваженого органу), нерідко пов'язані з обмеженням прав суб'єктів, що перебувають на певній території, покладенням на них додаткових обов'язків щодо участі в ліквідації надзвичайних ситуацій. Для забезпечення здійснення цих заходів створюється спеціальна система управління, окремі органи виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури).<sup>2</sup>

Зазначені заходи мають сприяти оперативному реагуванню на перебіг подій, небезпечних для середовища перебування

<sup>1</sup> Матеріали до проекту Закону України "Про затвердження Указу Президента України № 1324 від 11 грудня 2000 року "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької області, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації".

<sup>2</sup> Кузніченко С. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України //Право України. - 2000. - № 12. - С. 20.



людини та її здоров'я, передбачають спеціальне організаційне, фінансове та правове забезпечення. Зокрема, у таких зонах може: припинитися робота підприємств, установ, організацій, цехів, агрегатів, устаткування, що негативно впливають на здоров'я людини; заборонитися будівництво, реконструкція нових господарських об'єктів; а також можуть обмежуватися окремі види природокористування; здійснюватися невідкладні заходи щодо рятування людей, відновлення природних ресурсів і господарських об'єктів тощо.

Можна констатувати, що переліченим ознакам повною мірою відповідають обставини, що виникають унаслідок техногенних аварій, катастроф, стихійного лиха, які призводять до різкого погіршення стану навколишнього природного середовища, ставлять під загрозу безпеку людини, потребують для їх ліквідації значних матеріальних і фінансових ресурсів. Саме тому на аварії, катастрофи, стихійні лиха робиться посилення у всіх визначеннях надзвичайної ситуації, які містяться у вітчизняних законодавчих актах.

Слід зазначити, що наведені ознаки надзвичайних ситуацій використовуються і в законодавстві зарубіжних країн, яке регламентує відносини, що виникають унаслідок негативних техногенних і природних впливів на довкілля. Так, Закон США про стихійні лиха виділяє такі ознаки лиха, як заподіяння великої шкоди, необхідність надання екстреної загальнодержавної допомоги. А за Законом про суперфонд та іншими актами природоохоронного законодавства США надзвичайні дії мають здійснюватися, якщо порушення стандартів на викид, скид забруднюючих речовин, розміщення небезпечних матеріалів становлять реальну загрозу для життя людей, їх добробуту (власності) та навколишнього середовища.<sup>1</sup>

Особливістю надзвичайних ситуацій за законодавством про надзвичайні ситуації та цивільну оборону є те, що їх нега-

тивний вплив на стан навколишнього природного середовища має короткостроковий характер, не пов'язаний з утворенням стійких змін у довкіллі. Але істотне значення має матеріальна шкода, що завдається середовищу перебування людини, необхідність нести великі матеріальні та фінансові витрати на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, компенсацію населенню завданої шкоди.

Зазначений момент не було взято до уваги при підготовці Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації". Визначення надзвичайної екологічної ситуації, зони надзвичайної екологічної ситуації, що даються в ньому, не містять істотних специфічних ознак, не дозволяють закласти в режим ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій якісь особливі механізми, не передбачені раніше законодавством про надзвичайні ситуації та цивільну оборону. Якщо уявити, що Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" втратив чинність, то відразу стане помітним, що питання, на вирішення яких він був орієнтований, не залишаться неврегульованими. У даній сфері діють Закони України "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" та інші нормативно-правові акти, які визначають організаційно-правові механізми оперативного реагування на аварії, катастрофи та стихійні лиха.

Слід зазначити, що близькість понять "надзвичайна ситуація" та "надзвичайна екологічна ситуація", "зона надзвичайної ситуації" та "зона надзвичайної екологічної ситуації" відбивається й на спробах пов'язати подальше вдосконалення механізму реагування на надзвичайні екологічні ситуації з концептуальними засадами попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, що є об'єктом регулювання Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру". Прикладом тут може бути запропонована М. Єрофєєвим нова редакція статті 65 Закону України "Про охорону-навколишнього природно-

<sup>1</sup> Краснова І.О. Зона зкологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве //Государство и право. - 1994. - № 6. - С. 14. 16

го середовища", а саме: "Надзвичайні екологічні ситуації - це виняткові, екстремальні обставини, які виникли внаслідок аварій, катастроф, стихійного лиха, що викликали різкі негативні зміни стану довкілля, створили загрозу життю, здоров'ю населення, вимагають здійснення комплексу надзвичайних заходів, спрямованих на захист населення, нормалізацію екологічної обстановки в порядку, визначеному законодавством про надзвичайний стан. Території, де виникли надзвичайні екологічні ситуації, ліквідація яких не може бути завершена в строки, визначені для запровадження надзвичайного стану, можуть оголошуватися Президентом України зонами надзвичайної екологічної ситуації...".<sup>1</sup> Віддаючи належне спробі автора у визначенні критеріїв відповідних зон підкреслити елемент негативних змін стану довкілля, все ж таки зазначимо і деякі слабкі місця даного визначення. У ньому, зокрема, не враховано, що в механізмі реагування на надзвичайні екологічні ситуації наголос має робитися на подоланні змін в довкіллі, які мають стійкий, стабільний, а часом і необоротний характер, несуть загрозу для життя і здоров'я людини, функціонування рослинного і тваринного світу. Безумовно, такі зміни можуть виникнути внаслідок окремих надзвичайних ситуацій (засухи, поєни, лісової пожежі тощо), але у більшості випадків до них призводить тривалий техногенний тиск на середовище перебування людини. Для вирішення проблем ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій мають застосовуватися спеціальні підходи, які не мають нічого спільного з надзвичайними заходами, передбаченими, зокрема, законодавством про надзвичайний стан, про цивільну оборону, про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру тощо.

<sup>1</sup> Єрофєєв М.І. Конституційне право громадян на безпечне довкілля та його забезпечення в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій //У кн.: Конституція України - основа подальшого розвитку законодавства. - Інститут законодавства Верховної Ради України. Збірник наукових праць. Випуск 2. -К., 1997.-С. 178. 18

Наявність термінів, які за формою подібні один до одного, а за змістом різні, є невинуватою з точки зору як методології обґрунтування вирішення певних проблем, так і практики правового забезпечення ліквідації негативних змін у навколишньому природному середовищі. Для того, щоб усунути плутанину в термінології, доцільним було б слово "надзвичайна" у сполученні зі словами "екологічна ситуація" замінити на "кризова", тобто слід вести мову про "кризові екологічні ситуації", "зони кризової екологічної ситуації" або "кризові екологічні зони".<sup>1</sup>

Повертаючись до аналізу понять, наведених у Законі України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", зазначимо, що найбільшою їх вадою є відмова від поділу зон надзвичайних екологічних ситуацій на окремі групи за певними ознаками, як це спочатку передбачалося статтею 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (до внесення до неї змін відповідно до Закону № 3033-III від 7 лютого 2002 р.). Така запрограмованість Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" була закладена вже у його назві, яка виключає всяку диференціацію щодо визначення даного роду зон(и). Не погоджуючись по суті з таким підходом до регламентації вказаного питання, зазначимо, що в даному випадку має місце неузгодженість із конституційними приписами щодо законодавчого забезпечення прийняття рішень про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Згідно з пунктом 19 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються правовий режим "зон надзвичайної екологічної ситуації". Про оголошення окремих місцевостей **зонами** надзвичайної екологічної ситуації згадується також у пункті 31 статті 8§ та пункті 21 статті 106 Основного Закону України. Отже, не про **зону**, а

<sup>1</sup> Комментарий к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" //Рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Боголюбов. - М.: НОРМА - ИНФРА. - М., 1999. - С. 177.

про **зони** мала б іти мова в спеціалізованому законі з цього питання.

Нагадаємо, що первісно в статті 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (до внесення до неї останніх змін відповідно до Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації") передбачалося, що окремі території України можуть оголошуватися зонами:

*екологічної катастрофи (території, де внаслідок діяльності людини чи руйнівного впливу стихійних сил природи виникли стійкі або необоротні негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що призвели до неможливості проживання на них населення і ведення господарської діяльності;*

*підвищеної екологічної небезпеки (території, де внаслідок діяльності людини або руйнівного впливу стихійних сил природи в навколишньому природному середовищі на тривалий час виникли негативні зміни, що ставлять під загрозу здоров'я людини, збереження природних об'єктів і обмежують ведення господарської діяльності);*

чи відноситись до інших категорій **зон надзвичайних екологічних ситуацій**.

Аналіз цієї класифікації свідчить, що ознаки **надзвичайності** в ній не є ключовими при визначенні тих чи інших категорій зон. Такі критерії, як "стійкі або необоротні негативні зміни в навколишньому природному середовищі", "тривалі негативні зміни" не узгоджуються з категоріями "раптовість", "швидкість розвитку ситуації", тобто з ознаками, які характерні для надзвичайних ситуацій за законодавством про надзвичайний стан, цивільну оборону, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження. Ця обставина ще раз підкреслює необхідність заміни законодавчих термінів "надзвичайна екологічна ситуація", "зони надзвичайної екологічної ситуації" на терміни "кризова екологічна ситуація", "зони кризової екологічної ситуації". Є всі підстави вважати, що коли б це було зроблено ще на момент прийняття Закону України "Про охорону навколишнього

природного середовища", то сьогодні законодавство про надзвичайні (кризові) екологічні ситуації розвивалося б більш динамічно, мало б інший вигляд, не пересікалося б із законодавством про надзвичайні ситуації та цивільну оборону.

Слід зазначити, що за сценарієм, подібним до того, що визначений статтею 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (тобто з певною Градацією зон), передбачено створення особливих кризових зон і на території Росії. Однак законодавець Російської Федерації був більш послідовним у регулюванні вказаних питань. З досвіду Росії можна судити про наслідки такого зонування.

Аналіз розділу VII "Надзвичайні екологічні ситуації" Закону Російської Федерації "Про охорону навколишнього природного середовища" свідчить, що в основу класифікації передбачених цим Законом зон надзвичайної екологічної ситуації та зон екологічного лиха, покладено наслідки антропогенного тиску на навколишнє природне середовище, рівень небезпечного впливу на екологічні умови життєдіяльності людини деградації природного середовища, його окремих елементів.<sup>1</sup>

Так, згідно зі статтею 58 цього Закону, зонами надзвичайної екологічної ситуації оголошуються ділянки території Російської Федерації, де внаслідок господарської та іншої діяльності мають місце стійкі негативні зміни в навколишньому природному середовищі, які загрожують здоров'ю населення, стану природних екологічних систем, генетичних фондів рослин і тварин.

У зоні надзвичайної екологічної ситуації зупиняється діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище, припиняється робота підприємств, установ, організацій, цехів, агрегатів, устаткування, які негативно впливають на здоров'я людини, її генетичний фонд, на навколишнє природне середовище, обмежуються окремі види природокористу-

<sup>1</sup> Комментарии к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" //Рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С. А. Боголюбов. - М.: НОРМА - ИНФРА. - М., 1999. - С. 175-176.

вання, здійснюються оперативні заходи щодо відновлення і відтворення природних ресурсів.

А зонами екологічного лиха, згідно зі статтею 59 цього Закону, оголошуються ділянки території Російської Федерації, де внаслідок господарської чи іншої діяльності виникли глибокі необоротні зміни навколишнього природного середовища, які викликали істотне погіршення здоров'я населення, порушення природної рівноваги, руйнування природних екологічних систем, деградацію флори і фауни. Властивими для цієї категорії зон є ознаки глибоких і необоротних змін у навколишньому природному середовищі, що призвели до істотного погіршення здоров'я населення, руйнування природних екологічних систем, деградації флори і фауни.

У зоні екологічного лиха припиняється діяльність господарських об'єктів, крім пов'язаних з обслуговуванням населення, що проживає на території зони, забороняється будівництво, реконструкція нових господарських об'єктів, істотно обмежуються види природокористування, здійснюються оперативні заходи щодо відновлення та відтворення природних ресурсів і оздоровлення природного середовища.

Важливо зазначити, що ці правові норми не мають суто декларативного характеру, вони застосовуються на практиці.<sup>1</sup> Ще в 1999 році три території пройшли державну екологічну експертизу і були представлені в уряд Росії для оголошення зонами надзвичайної екологічної ситуації (Кузнецький вугільний басейн Кемеровської області, місто Нижній Тагіл і місто Братськ).

Досвід Росії переконує в доцільності, вирізняючи категорії зон надзвичайних екологічних ситуацій, робити акцент на характері екологічних наслідків, а саме брати до уваги показники тривалості, сталості негативних екологічних змін на певних

<sup>1</sup> Комментарии к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" // Рук. авт. кол. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Боголюбов. - М.: НОРМА - ИНФРА. - М, 1999. - С. 176. 22

територіях, а не концентруватися на характері події, що лежить в основі виникнення такої ситуації.

До речі, Україна також має досвід запровадження зон надзвичайних екологічних ситуацій за критерієм тяжкості екологічних наслідків. Мова йде в першу чергу про території, правовий режим яких визначено Законом України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" (у редакції Закону від 4 квітня 1997 року).

До територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, у межах України відносяться території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, яке потребуватиме вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності.

Залежно від ландшафтних і геохімічних особливостей ґрунтів, перевищення величини до аварійного рівня природного накопичення радіонуклідів у навколишньому середовищі, пов'язаних з ними ступенів можливого негативного впливу на здоров'я населення, вимог щодо здійснення радіаційного захисту населення та інших спеціальних заходів, з урахуванням загальних виробничих і соціально-побутових відносин територія, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, поділяється на зони. Такими зонами були визнані:

- 1) зона відчуження - територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році;
- 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення - територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими ра-

діонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 15,0 Кі/км<sup>2</sup> та вище, або стронцію від 3,0 Кі/км<sup>2</sup> та вище, або плутонію від 0,1 Кі/км<sup>2</sup> та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 5,0 мЗв (0,5 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала в доаварійний період;

3) зона гарантованого добровільного відселення - територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 5,0 до 15,0 Кі/км<sup>2</sup>, або стронцію від 0,15 до 3,0 Кі/км<sup>2</sup>, або плутонію від 0,01 до 0,1 Кі/км<sup>2</sup>, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період;

4) зона посиленого радіоекологічного контролю - територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 1,0 до 5,0 Кі/км<sup>2</sup>, або стронцію від 0,02 до 0,15 Кі/км<sup>2</sup>, або плутонію від 0,005 до 0,01 Кі/км<sup>2</sup> за умови, що розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів перевищує 0,5 мЗв (0,05 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період.

Зокрема, у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення з урахуванням впливу на стан здоров'я населення радіаційного забруднення території забороняється: постійне проживання населення; здійснення діяльності з метою одержання товарної продукції без спеціального дозволу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; перебування осіб, які не мають на це спеціального дозволу, а також залучення до роботи осіб віком до 35-ти років без їх згоди; вивезення за межі зон без спеціального дозволу землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівля і виве-

знення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, за винятком зразків для наукових цілей; випасання худоби, порушення середовища перебування диких тварин, спортивне та промислове полювання та рибальство; перегін тварин та сплав лісу; будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки тощо.

Території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, за своїми показниками є типовими зонами надзвичайної (кризової) екологічної ситуації. Вони зазнали радіаційного забруднення (забруднені цезієм-137 землі становлять 8,8% від усієї території держави) і стали на багато сотень років непридатними для мешкання людей (близько 1% забруднених цезієм-137 територій входять до зони відчуження і обов'язкового відселення). Було вилучено з господарського використання значні земельні ділянки, відчутно підвищилася захворюваність населення. Витрачаються великі кошти на різного роду компенсації особам, що постраждали від цієї катастрофи тощо.<sup>1</sup>

Саме досвід визначення правового режиму територій, що зазнали радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в основному й брався до уваги при розробленні в 1991 році положень Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", присвячених зонам надзвичайної екологічної ситуації. Тільки відсутність спеціального Закону, що мав би визначити порядок оголошення територій однією з категорій зон надзвичайних екологічних ситуацій та їх правовий режим, стала на заваді впровадженню даного роду зонування в Україні. Це твердження можна проілюструвати

<sup>1</sup> Соціальний, медичний та протирадіаційний захист постраждалих в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи: Збірник законодавчих актів та нормативних документів 1991-1998 роки. - К., - 1998. - С. 18-65; Алексеев С.С. Структура советского права. - М., 1975. - С. 61; Одинець В. Екологічні катастрофи: соціально-економічні передумови та наслідки //Науковий вісник; Український фінансово-економічний інститут. - 1998. - № 2. - С. 105.

таким прикладом. 12 лютого 1993 року Президія Верховної Ради України прийняла Постанову за № 3010-ХІІ "Про екологічну ситуацію в зоні Григорівського лиману Одеської області". У ній, урахувавши, що мають місце негативні для екології цього регіону наслідки діяльності промислових підприємств, розміщених в місті Південне Одеської області, давалося доручення Міністерству охорони навколишнього природного середовища України щодо проведення комплексної екологічної експертизи зони Григорівського лиману та спільного з зацікавленими сторонами визначення конкретних заходів щодо її поліпшення. Було зроблено також спеціальний припис про те, щоб розглянути питання про визначення статусу зони Григорівського лиману Одеської області після прийняття Закону України "Про зони надзвичайних екологічних ситуацій, їх класифікацію та статус". Звертаємо увагу на те, що в постанові навіть було дано точну назву закону, що в той час передбачалося прийняти.

Можна навести й інші приклади, що свідчать про офіційне визнання окремих місцевостей територіями, що потребують через їх надзвичайно загрозливий екологічний стан здійснення на них комплексу спеціальних природоохоронних заходів (наприклад, Кабінет Міністрів України приймав постанови № 54 від 3 лютого 1992 року "Про заходи щодо поліпшення екологічної обстановки у Лисичансько-Рубіжанському промисловому районі Луганської області та м. Слов'янську Донецької області", № 587 від 12 червня 1997 року "Про розв'язання соціальних та екологічних проблем житлового масиву Павло-Кічкас міста Запоріжжя", № 1275 від 17 листопада 1997 року "Про подолання надзвичайного стану у басейні р. Горинь та забезпечення якісною питною водою населення м. Рівне і сіл Гошанського району Рівненської області" тощо).

Отже, є всі підстави для продовження дискусії щодо поняття "надзвичайні екологічні ситуації" і поділу територій, що їх зазнали, на категорії зон: екологічної катастрофи, підвищеної екологічної небезпеки та інших.

*Поділ території за ознаками сталості, необоротності змін природного середовища, стійкості впливу антропогенних факторів на це середовище має бути складовою частиною екологічного зонування території України, яке застосовується як метод визначення територій з особливим режимом природокористування та охорони довкілля. Як приклад можна навести визначення природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні (державні заповідники, природні національні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища, а також рекреаційні, курортні, лікувально-оздоровчі, водозахисні, пожежозахисні й інші типи територій та об'єктів), установлення зон санітарної охорони джерел водопостачання, округів санітарної охорони курортних зон, прибережних захисних смуг тощо. Сьогодні екологічне зонування наповнюється новим змістом, має застосовуватися на єдиній методологічній основі, урахувати всі екологічні чинники окремих місцевостей. В Україні поряд з територіями, де надзвичайно гостро виявляються екологічні проблеми, є такі, де екологічний стан задовільний, а є й такі, де розташовано об'єкти підвищеної екологічної небезпеки, щодо яких слід застосовувати спеціальні спостереження (поширений екологічний моніторинг). Так, на території України сьогодні розташовано 19 найбільш катастрофонебезпечних на планеті об'єктів: 5 АЕС (16 реакторів і об'єкт "Укриття"), 6 ГЕС зі штучними морями і 8 величезних звалищ вибухонебезпечних озброєнь, у тому числі найбільше у світі, що зберігає близько 5000 тисяч тонн боєприпасів.<sup>1</sup>*

Екологічне зонування має активно сприяти ефективному вирішенню екологічних проблем, екологічній реабілітації територій, де виникли кризові екологічні ситуації, попередити порушення екологічної рівноваги на екологічно сприятливих сьогодні територіях. Для цього в перспективі екологічне зону-

<sup>1</sup> Гук Ольга. Україна "кладезь" катастроф? //Сегодня. - 2001. - 25 апреля.

вання має здійснюватися з урахуванням не тільки кліматичних та інших природних особливостей територій, а й поширеності на них екологічно небезпечних джерел і наявності інших факторів антропогенного впливу на довкілля. Тобто мова йде про зонування за ступенем екологічної безпеки території, яке визначається на основі кількісних оцінок можливого масштабу екологічно небезпечної події на певній місцевості, або, інакше кажучи, про врахування фактору екологічного ризику різноманітних видів людської діяльності на відповідних територіях. Для цього пропонується виділення різних рівнів екологічного неблагодолуччя, таких як:

зона екологічного лиха - територія з повною втратою продуктивності відновлювальних ресурсів, необоротним порушенням екосистем, де проживання населення неможливе. Територія повністю виключається з господарського використання і вимагає докорінного поліпшення та реабілітації;

зона екологічної кризи - територія з сильним (різким) зниженням продуктивності, втратою усталеності, важкооборотними порушеннями екосистем, що загрожують здоров'ю місцевого населення і передбачають лише вибіркоче їх господарське використання і планування поверхового поліпшення;

зони дуже високого екологічного ризику - населені й індустріальні системи та прилеглі до них території, де в результаті господарської чи іншої діяльності людини відбулися глибокі й необоротні зміни навколишнього середовища, які ви-

кликали масове погіршення здоров'я населення, ризиковане проживання людей, падіння економічного потенціалу території, небезпечне функціонування виробництва і транспорту, що вимагають радикальних змін структури виробництва й екологічної реабілітації середовища проживання населення;

зони високого екологічного ризику - населені й індустріальні системи та прилеглі до них території, де в результаті господарської чи іншої діяльності людини відбулися стійкі негативні важкооборотні зміни навколишнього середовища, що становлять загрозу здоров'ю населення, утруднюють безпечне функціонування виробництва і транспорту, вимагають істотного поліпшення структури виробництва та середовища проживання;

зони підвищеного екологічного ризику - населені, індустріальні й природні системи, де в результаті господарської чи іншої діяльності людини відбулися помітні негативні, але ще оборотні зміни навколишнього середовища, які вимагають поверхового поліпшення структури виробництва та середовища проживання населення, що зводиться лише до дотримання дисципліни виробництва, вимог екологічних норм щодо навколишнього середовища, охорони праці.<sup>1</sup>

Як вважають дослідники, екологічно виважений поділ території має забезпечити диференційований підхід до вирішення екологічних проблем, більш ефективного координування природоохоронної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, обґрунтоване (економічно й екологічно) розроблення екологічних програм.<sup>2</sup>

Безумовно, потребує коригування й визначення надзвичайної (за нашою термінологією - "кризової") екологічної си-

<sup>1</sup> Андрейцев В. Екологічний ризик у системі правовідносин екологічної безпеки: проблеми практичної теорії //Право України. - 1999. - № 1. - С. 62-69; Барбашова Н. Різноманітні "фактори" екологічної безпеки //Право України. - 2000. - № 12. - С. 107-108; Барановський В.А. Еколого-географічні дослідження проблем екологічної безпеки (сутність і складові екологічного ризику) //Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Техногенно-екологічна безпека регіонів як умова сталого розвитку України". - К., 2000. - С. 7; Качинський А.Б., Наконечний О.Г. Стійкість екосистем та проблема нормування в екологічній безпеці України. - К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1996. - 52 с. (Сер. "Екологічна безпека"; Вип.1). - ІВК 5-7707-9338-4. 28

<sup>1</sup> Екологічне право: Особлива частина: Підручник для студ. юрид. вузів і факультетів: Повний акад. курс /За ред. акад. АПрН України В.І. Андрейцева. - К.: Істина, 2001. - С. 168-169.

<sup>2</sup> Слюсаренко В.К. Эколого-экономическое районирование. - К., 1990. - С. 109; Економіко-правові питання екології /Відповід. ред.: Ю.С. Шемшеченко, Н.Р. Малишева. - К., 1996. - С. 27.

туації. Під нею слід розуміти *стійкі чи необоротні зміни в навколишньому природному середовищі, що призвели чи можуть призвести до погіршення стану здоров'я населення, порушення природної рівноваги, руйнування природних екологічних систем, деградації флори й фауни*. Території, де виникли зазначені зміни в навколишньому природному середовищі, і мають оголошуватися зонами надзвичайної (кризової) екологічної ситуації. Залежно від ступеня порушення навколишнього природного середовища і загрози здоров'ю людини зони даного роду мають поділятися на певні категорії.

### **Правове регулювання відносин щодо надзвичайних екологічних ситуацій у системі права і законодавства України**

Упродовж останнього десятиріччя в геометричній прогресії збільшується законодавчий масив, що регулює питання надзвичайних екологічних ситуацій природного і техногенного походження; створення і правового режиму різного роду зон надзвичайних екологічних ситуацій; системи реагування на надзвичайні екологічні ситуації, що виникають на території України, а також за її межами, але у зв'язку з діяльністю суб'єктів, що підпадають під національну юрисдикцію України.

Розвиток законодавства з питань надзвичайних екологічних ситуацій здійснюється під впливом усвідомлення суспільством недопустимості ігнорування ризиків виникнення аварій, катастроф, стихійного лиха з небезпечними для життя та здоров'я населення екологічними наслідками, необхідності бути готовим до реагування на надзвичайні екологічні ситуації будь-якого характеру, масштабу прояву й обсягу завданої шкоди. Останні ж в силу природних умов, стану техногенної безпеки мають в Україні непоодинокий характер, істотно впливають на її соціальний та економічний розвиток.

Так, протягом 2000 року в країні сталося 138 залпових аварійних забруднень навколишнього природного середовища. Близько половини всіх аварійних забруднень припало на водні ресурси, 41% - на земельні ресурси, 10% - на атмосферне повітря. Зафіксовано також одну екологічну ситуацію масової загибелі риби та вісім радіаційних аварій. Аварійними забрудненнями та радіаційними аваріями у 2000 році завдано шкоди довікільно на загальну суму 74,8 млн. гривень.<sup>1</sup>

З огляду на зазначене можна констатувати, що сучасне інтенсивне формування законодавства з питань ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій є об'єктивним процесом. Сьогодні правові норми, що забезпечують регулювання суспільних відносин, пов'язаних із ліквідацією надзвичайних екологічних ситуацій, містяться в більш ніж 200 нормативно-правових актах різного рівня та юридичної сили - у Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, актах центральних органів виконавчої влади. При цьому найбільша регулююча роль і питома вага у відповідній сфері належить нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України. Міжнародно-правові зобов'язання нашої держави у сфері попередження надзвичайних техногенних і природних ситуацій, ліквідації їх наслідків випливають майже з 50 багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів України.

Законодавство з питань надзвичайних екологічних ситуацій призначене:

- через свої нормативно-правові приписи інформувати населення про організаційні, економічні, технічні, правові та інші засоби захисту населення і територій від небезпечних наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха;
- регулювати відносини, пов'язані з правовим режимом надзвичайних екологічних ситуацій, розробленням планів реа-

<sup>1</sup> Про державний контроль за охороною навколишнього природного середовища. - Експрес-інформація Державного комітету статистики України від 31 січня 2001 року № 26.



гування на відповідні ситуації, здійсненням заходів, спрямованих на усунення наслідків аварій, катастроф, стихійних лих і техногенних впливів, що призводять до тривалих негативних змін у довкіллі, небезпечних для життя і здоров'я людини, функціонування рослинного і тваринного світу;

- установлювати порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні правових приписів з питань захисту населення й територій від надзвичайних екологічних ситуацій.

Правові норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з надзвичайними екологічними ситуаціями, формуються на різному рівні, мають різногалузеве забарвлення і сферу застосування, що робить актуальним аналіз їх місця в системі права та законодавства України. Такий аналіз спирається на загальнотеоретичні підходи до співвідношення системи права та системи законодавства як тісно взаємопов'язаних, але самостійних категорій, що являють собою два аспекти однієї й тієї самої сутності - права.<sup>1</sup>

Аналіз правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, свідчить про те, що вони утворюють складний комплексний правовий інститут, якому притаманні певні риси, що потребують поглибленого аналізу.

1. Особливістю цього інституту є те, що дія його правових норм поширюється на всі сфери економіки, види виробничої та іншої господарської діяльності, де можуть виникнути техногенні інциденти з небезпечними для навколишнього природного середовища, здоров'я людей наслідками. Про це, зокрема, свідчать, правові норми, що містяться в Законах "Про транспорт" від 10 листопада 1994 р., "Про трубопровідний транспорт" від 15 травня 1996 р., "Про пестициди і агрохімікати" від 2 березня 1995 р., "Про поводження з радіоактивними

відходами" від 30 червня 1995 р., "Про електроенергетику" від 16 жовтня 1997 р. "Про захист рослин" від 14 жовтня 1998 р. "Про меліорацію земель" від 14 січня 2000 р., "Про перевезення небезпечних вантажів" від 6 квітня 2000 р. тощо.

Цей правовий інститут має таке призначення.

По-перше, він несе інформацію про сфери, де є високим ризик виникнення небезпечних для довкілля, життя та здоров'я людини техногенних інцидентів, і тим самим привертає увагу громадськості до їх стану, стимулює органи державної влади, органи місцевого самоврядування до більш активного здійснення в цих сферах заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію надзвичайних екологічних ситуацій.

По-друге, системою спеціальних кореспондуючих норм він охоплює окремі напрямки законодавчого забезпечення захисту населення і територій від аварій, катастроф, стихійного лиха, техногенних впливів на довкілля, що небезпечні для екології певних регіонів, життя та здоров'я населення. Прикладом тут може бути частини третя та четверта статті 3 Закону України "Про трубопровідний транспорт", згідно з якими: а) нормативні акти, що визначають правила проектування, будівництва, експлуатації, капітального ремонту та реконструкції об'єктів трубопровідного транспорту, організацію безпеки та охорони праці під час їх будівництва та експлуатації, пожежної, екологічної безпеки та санітарні норми, є обов'язковими для підприємств, установ, організацій та громадян; б) однією з цілей законодавства про трубопровідний транспорт є забезпечення безпеки життя та здоров'я населення, охорони навколишнього природного середовища і національного багатства України від можливого негативного впливу під час експлуатації об'єктів цього виду транспорту.

2. Характерною рисою цього правового інституту є поширення його правового регулювання на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, уста-

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах /Отв. ред. М.Н. Марченко. - Том 2. Теория права. - М., 1998. - С. 236-239; Алексеев С.С. Структура советского права. - М., 1975. - С. 61.

<sup>1</sup> Закон України "Про трубопровідний транспорт" //Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 29. - Ст. 139.

нови, організації, громадян, що мають забезпечувати організацію та реалізацію заходів щодо реагування на надзвичайні ситуації з небезпечними для довкілля та здоров'я населення наслідками. Таке правове регулювання здійснюється, зокрема, Конституцією України (пункт 31 статті 85, пункт 21 статті 106), Законами "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р., "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 р., "Про службу безпеки України" від 25 березня 1992 р., "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" від 26 березня 1992 р., "Про ветеринарну медицину" від 25 червня 1992 р., "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим" від 10 лютого 1998 р., "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р., "Про війська Цивільної оборони України" від 24 березня 1999 р., "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р., "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22 червня 2000 р.; постановою Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 року про затвердження Положення про єдину систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, Положенням про Державний координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації на водних об'єктах від 18 серпня 1999 року № 1514 тощо.

Норми відповідного правового інституту визначають організаційну систему, що включає ланки, відповідальні за організацію планування заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію надзвичайних екологічних ситуацій, та їх реалізацію в разі виникнення даного роду ситуацій. Ця організаційна система включає в себе такі елементи: Верховну Раду України, Президента України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, певні категорії фізичних і юридичних осіб, які у визначених законодавством ситуаціях можуть залучатися до здійснення

аварійно-рятувальних та інших заходів. У цій системі кожна ланка має відповідні повноваження, взаємодіє одна з одною в порядку, що визначається законодавством. Організаційна система, про яку йдеться, здатна гнучко реагувати на надзвичайні ситуації залежно від характеру їх впливу на стан довкілля, територіального масштабу поширення (локальний, регіональний, загальнодержавний, транскордонний рівні).

3. Специфіку аналізованого правового інституту багато в чому визначають норми, що передбачають спеціальні заходи щодо попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій: інформаційного, фінансового, матеріально-технічного, аварійно-рятувального та іншого характеру. Вони містяться в Законах: "Про телебачення і радіомовлення" від 21 грудня 1993 р., "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р., "Про зв'язок" від 16 травня 1995 р., "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" від 23 вересня 1997 р., "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" від 23 вересня 1997 р., "Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998-2000 роки" від 4 лютого 1998 р., "Про внесення змін до Закону України "Про державну таємницю" від 21 вересня 1999 р., "Про радіочастотний ресурс України" від 1 червня 2000 р., "Про державний матеріальний резерв" від 24 січня 1997 р., "Про гуманітарну допомогу" від 22 жовтня 1999 р., "Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення" від 10 лютого 2000 р., "Про Державний бюджет України на 2001 рік" від 7 грудня 2000 р., "Про аварійно-рятувальні служби" від 14 грудня 1999 р.; у Постановах Верховної Ради України "Про затвердження Положення про резервний фонд Кабінету Міністрів України" від 22 лютого 1996 р.; Кабінету Міністрів України "Про виділення коштів для ліквідації наслідків стихійного лиха у Львівській області"

від 28 липня 1997 р., "Про додаткове виділення коштів для ліквідації наслідків стихійного лиха, що сталося 5 липня 2000 р. у Чортківському районі Тернопільської області" від 10 серпня 2000 р.

Правові норми відповідної групи мають визначити:

а) спеціальний порядок оперативного інформування про виникнення надзвичайних ситуацій екологічного характеру (наприклад, згідно з частиною 4 статті 66 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ і організації зобов'язані повідомляти про аварію і заходи, ужиті для ліквідації її наслідків, виконавчому комітетові місцевої ради, органам охорони здоров'я, спеціально уповноваженим державним органам управління з питань екології та природних ресурсів і населенню);

б) спеціальні джерела фінансування та особливий порядок прийняття рішень про використання бюджетних коштів у разі виникнення надзвичайних ситуацій (зокрема, згідно з частиною 1 статті 10 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає обов'язкове виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом. За недостатності цих коштів Кабінет Міністрів України подає Президенту України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який далі подається до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний);

в) порядок здійснення аварійно-рятувальних та інших заходів в зонах надзвичайної екологічної ситуації, а також заходів, спрямованих на екологічну реабілітацію територій, що постраждали внаслідок забруднення чи іншого негативного

техногенного впливу (наприклад, заходи щодо перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему передбачені Законом України "Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему".<sup>1</sup>

4. Центральне ядро даного правового інституту складають норми, що визначають порядок введення та забезпечення режиму надзвичайної ситуації техногенного та природного походження, зони надзвичайної екологічної ситуації. Вони містяться в Законах: "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р., "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 року<sup>2</sup>, "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" від 8 червня 2000 року, "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року, "Про цивільну оборону України" від 3 лютого 1993 року, зі змінами від 24 березня 1999 року; у Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій" № 1099 від 15 липня 1998 року тощо. Ця група норм визначає підстави оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації (ними, згідно зі статтею 5 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", зокрема, є виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руй-

<sup>1</sup> Закон України "Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему" //Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 4. - Ст. 33, 39.

<sup>2</sup> Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 року //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 23. - Ст. 176.

нівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів); склад органів, відповідальних за прийняття рішень з питань попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, та процедуру прийняття відповідного рішення, його зміст (так, згідно зі статтею 6 зазначеного Закону, окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки та оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України), а також організаційні, економічні, правові та інші засоби забезпечення режиму, установленого в зонах надзвичайних екологічних ситуацій.

5. Особливим моментом розвитку відповідного правового інституту є розпорошеність його норм по різних галузях законодавства (конституційній, адміністративній, екологічній, про охорону здоров'я, цивільній тощо).

Серед них вирізняються норми конституційного регулювання, які регламентують основні, найбільш принципові питання, пов'язані з попередженням та ліквідацією надзвичайних екологічних ситуацій. Різні аспекти проблеми знайшли своє відображення в статтях 16, 50, пункті 31 статті 85, пункті 21 статті 106 та інших приписах Конституції України, присвячених забезпеченню державою екологічної безпеки на території України; Гарантуванню права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля; забезпеченню вільного доступу до інформації про стан навколишнього середовища; повноваженням Верховної Ради України та Президента України щодо введення надзвичайного стану в Україні або її окремих місцевостях, оголошення окремих місцевостей території України зонами надзвичайних екологічних ситуацій тощо. Ураховуючи важливе значення для забезпечення стійкого економічного розвитку країни, своєчасного вирішення проблем, пов'язаних із надзвичайними екологічними ситуаціями, Основний Закон

України надав ключову роль у цьому питанні закону, установивши, що виключно законами має визначатися правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Значна кількість норм з питань надзвичайних екологічних ситуацій міститься в екологічному законодавстві, а саме в Законах України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", природноресурсових кодексах і законах (з питань охорони і використання землі, надр, вод, лісу, атмосферного повітря, тваринного світу), в інших нормативно-правових актах екологічної спрямованості. Ці норми регулюють здійснення екологічного моніторингу, що має надати оперативну інформацію про стан довкілля, наслідки здійснення екологічної експертизи потенційно небезпечних проектів господарської діяльності та негативних наслідків техногенних впливів на навколишнє природне середовище, а також визначають правові засади застосування режиму надзвичайної екологічної ситуації щодо певних місцевостей України тощо.

Питання запобігання епідеміям та епізоотіям, надання медичної допомоги у випадках надзвичайних екологічних ситуацій урегульовані законодавством України про охорону здоров'я: Основами законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р.<sup>1</sup>, Законами України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 р.<sup>2</sup>, "Про ветеринарну медицину" в редакції Закону від 5 грудня 1996 р.<sup>3</sup>, "Про карантин рослин" від 30 червня 1993 р.<sup>4</sup>, іншими нормативно-правовими актами, які

<sup>1</sup> Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. //Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 4. - Ст. 19.

<sup>2</sup> Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року //Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 27. - Ст. 218.

<sup>3</sup> "Про ветеринарну медицину" в редакції Закону від 5 грудня 1996 року //Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 7. - Ст. 56.

<sup>4</sup> "Про карантин рослин" від 30 червня 1993 року //Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 34. - Ст. 352.

приймаються Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Детальний аналіз законодавчого масиву, що складається з метою регулювання надзвичайних екологічних ситуацій, дає підстави для виділення ще однієї тенденції: крім формування масиву правових норм щодо надзвичайних екологічних ситуацій у межах традиційних галузей права, насамперед екологічного права, останніми роками інтенсивно розвивається і відокремлюється спеціальне законодавство з питань надзвичайних ситуацій та цивільної оборони. Норми, що формуються в рамках цієї правової структури, мають безпосереднє відношення до вирішення проблем, пов'язаних із попередженням та ліквідацією надзвичайних екологічних ситуацій. Основу зазначеного підрозділу законодавства складають Закони "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", "Про цивільну оборону", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про аварійно-рятувальну службу" та інші нормативно-правові акти. Саме в межах цієї правової сукупності було визначено поняття надзвичайних ситуацій, у тому числі тих, які мають природне походження або мають своїми наслідками погіршення стану навколишнього природного середовища певної території і пов'язане з цим виникнення загрози для здоров'я і життя населення окремих місцевостей України, умови застосування та зміст засобів, котрі мають бути передбачені в рішеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування на випадок виникнення надзвичайних екологічних ситуацій тощо.

У роки, що минули після Чорнобильської катастрофи, досить швидкими темпами в Україні почав розвиватися як самостійний блок законодавства, пов'язаний із запобіганням ядерній і радіаційній небезпеці, а більш спеціалізовано - законодавство про ліквідацію наслідків аварії на ЧАЕС. Три основні закони, присвячені відповідним проблемам: "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення вна-

слідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 р.<sup>1</sup>, "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 р.<sup>2</sup>, "Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічну безпечну систему" від 11 грудня 1998 р., які неодноразово змінювалися і доповнювалися, склали основу даної галузі законодавства. Важливу роль у попередженні надзвичайних ситуацій у ядерній галузі відіграв Закон України "Про поводження з радіоактивними відходами" від 30 червня 1995 р.<sup>3</sup> А правовим актом узагальнюючого характеру у сфері ядерної та радіаційної безпеки став Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" від 8 лютого 1995 р.<sup>4</sup>

Таким чином, *масив правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, сьогодні паралельно формується у двох основних напрямках: на рівні комплексного правового інституту екологічного права - з одного боку, і на рівні комплексного правового інституту щодо надзвичайних ситуацій та цивільної оборони - з другого.* Норми комплексного правового інституту екологічного права про надзвичайні екологічні ситуації, як правило, не є суто екологічними, а мають так звану "подвійну прописку": в екологічному й конституційному, в екологічному й адміністративному, в екологічному й цивільному праві тощо. Одночасно ці норми об'єднані

<sup>1</sup> "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року //Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 16. - Ст. 198.

<sup>2</sup> Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року //Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 16. - Ст. 198.

<sup>3</sup> Закон України "Про поводження з радіоактивними відходами" //Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 27. - Ст. 198.

<sup>4</sup> Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" //Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 12. - Ст. 81.

єдиною сферою управлінської діяльності та єдиною цільовою спрямованістю регулювання. Незалежно від цього інституту і паралельно до нього в правовій системі України сьогодні формується інший правовий інститут щодо надзвичайних ситуацій і цивільної оборони, що також є комплексним і норми якого здебільшого мають різногалузеву прив'язку. *На жаль, розвиток цих двох правових інститутів здійснюється без належного узгодження, що впливає на ефективність правового регулювання відповідної сфери.*

Формування вищезазначених правових інститутів сьогодні не базується на єдиному концептуальному підході. Нормативно-правові акти з відповідних питань, що приймаються, як правило, оперативно реагують на поточні проблеми відповідної сфери управління без взаємного коригування.

В основі зазначеної неузгодженості лежить концептуальна неопрацьованість підходів до регламентації питань, пов'язаних з попередженням та ліквідацією наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. Це виявляється в багатьох моментах, на деякі з котрих уже зверталася увага в першому підрозділі даного розділу. Так, у законах екологічної спрямованості ("Про охорону навколишнього природного середовища", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації") і законах з питань надзвичайних ситуацій та цивільної оборони має місце невиправдане застосування до різних відносин тотожних (близьких за формою виразу) понять "надзвичайна ситуація" та "надзвичайна екологічна ситуація", "зона надзвичайної ситуації" та "зона надзвичайної екологічної ситуації". Форма виразу цих понять стала домінуючою при визначенні їх змісту й механізмів вирішення проблем попередження надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

Справа в тому, що Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" повністю проігнорував особливості предмета правового регулювання, що були попередньо передбачені статтею 65 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", і в своїх визначеннях базових по-42

нять і механізмів вирішення відповідних проблем повторив з деякими варіаціями те (чи був орієнтований на застосування того), що містилося в Законах України "Про цивільну оборону", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру" та Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану". Прикладами цього можуть бути положення, які стосуються визначення джерел фінансування заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних (екологічних) ситуацій (кошти державного, місцевого бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів, інші не заборонені джерела) і визначення повноважень органів державної влади та органів самоврядування з відповідних питань, а також залучення в разі виникнення потреби у виконанні великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань України тощо. Слід згадати й законодавчі положення щодо запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану та здійснення заходів, передбачених Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану" (установлення особливого режиму в'їзду і виїзду; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд з метою необхідної обробки, тимчасової затримки в разі виявлення їх можливого небезпечного впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; установлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі в разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; відселення людей з місць, небезпечних для їх проживання, з обов'язковим наданням їм жилих приміщень для постійного або тимчасового проживання; установлення 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 життєдіяль-

ності населення; установлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-протиепідемічних заходів тощо).

Із сказаного можна зробити висновок, що Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" не містить принципів нових, специфічних положень, спрямованих на захист населення і територій у разі виникнення небезпечних для людини, рослинного і тваринного світу техногенно-екологічних інцидентів або ж стихійного лиха. А тому він у порівнянні з Законами України "Про цивільну оборону", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", "Про аварійно-рятувальну службу" виглядає зайвим правовим нагромадженням. Цей висновок не повинен викликати сумнівів і тому, що Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" вже застосовувався декілька разів. Адже за рівних обставин застосовується той закон, використання якого найбільш вигідне з огляду на ефективність впливу на громадську думку. Проте слід взяти до уваги, що ті ж самі заходи, які вже передбачалися Указами Президента України про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайних екологічних ситуацій<sup>1</sup> відповідно до Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" могли б здійснюватись і за відсутності зазначеного закону, у межах законодавства про надзвичайні ситуації та цивільну оборону. Це, наприклад, стосується положень відповідних указів Президента України щодо виділення додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для проведення першочергових заходів, пов'язаних з нормалізаці-

єю умов проживання населення та господарської діяльності; відшкодування заподіяних збитків і забезпечення завершення аварійних та відновлювальних робіт в зоні надзвичайної екологічної ситуації; установлення жорсткого контролю за цільовим використанням фінансових та інших матеріальних ресурсів, які виділяються для виконання робіт щодо нормалізації ситуації у зоні надзвичайної екологічної ситуації; вирішення у встановленому порядку питання щодо відстрочення платежів відповідних підприємств, установ, організацій і громадян до державного бюджету у зв'язку з особливими обставинами, що склалися; ужиття невідкладних заходів щодо забезпечення оперативної поставки продукції, пересувних електростанцій з автономним режимом роботи та інших механізмів, створення в разі потреби необхідних виробництв для повного матеріально-технічного забезпечення аварійних та відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації; організації заходів із забезпечення населення продуктами харчування, предметами першої необхідності, паливом; відновлення режиму роботи систем енерго-, газо- та водопостачання, транспортного обслуговування населення, інших систем житлово-комунального господарства, телефонного зв'язку; створення сприятливих умов для відновлення в найстисліші строки порушених природних комплексів та сільськогосподарських угідь на постраждалих територіях; організації проведення ефективних медичних і санітарно-протиепідемічних заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації; здійснення невідкладних заходів щодо забезпечення відновлення навчально-виховного процесу в навчальних закладах відповідних областей; створення належних умов для проживання та роботи працівників, залучених до виконання аварійно-відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації, та відповідну оплату їх праці; забезпечення оперативного і достовірного інформування населення про хід відновних робіт і заходів, що вживаються; здійснення пільгового кредитування підприємств, установ та організацій у зоні

<sup>1</sup> Указ Президента України "Про оголошення територій у межах населених пунктів Болеславчик, Мічурине, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації" № 1039/2000 від 31 серпня 2000 року //Офіційний Вісник України. - 2000. - № 37. - 29 вересня; Указ Президента "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації" № 1324/2000 від 11 грудня 2000 року //Офіційний Вісник України. - 2000. - № 50. - 29 грудня. 44

надзвичайної екологічної ситуації з метою погашення заборгованості з виплати заробітної плати, пенсій тощо.

З огляду на зазначене зауважимо, що й у наукових дослідженнях, присвячених надзвичайним спеціальним адміністративно-правовим режимам, дублювання різними законами правових режимів надзвичайного стану, надзвичайної ситуації техногенного і природного характеру, надзвичайної екологічної ситуації відзначалися як недоліки.<sup>1</sup>

Аналізуючи відповідне законодавство, можна помітити, що концептуальна неузгодженість законів екологічної спрямованості та законів, присвячених надзвичайним ситуаціям та цивільній обороні, викликає і техніко-юридичну неузгодженість відповідних норм.

Так, з одного боку, серед основних законів, що складають законодавство про зону надзвичайної екологічної ситуації (див. статтю 2 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації"), не згадується Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", який за своїм призначенням є базовим у регулюванні відносин, пов'язаних із попередженням різного роду надзвичайних ситуацій, у тому числі екологічного змісту, а з іншого - у цих законах ("Про зону надзвичайної екологічної ситуації" та "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру") не визначено критерії розмежування їх застосування. Тож за наявності однакових підстав для застосування згадані закони в кожному конкретному випадку можуть приводитися в дію залежно від намірів органів, уповноважених приймати відповідні

<sup>1</sup> Говоруха В.В., Кузніченко С.О. Проблемні аспекти надзвичайних режимів у державному управлінні //Вісник УніВСю. - 2000. - С. 76-83; Кузніченко С.О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Харків, 2001. -С. 11-12. 46

рішення. Зазначені недоліки в регулюванні відповідних суспільних відносин доцільно було б усунути.

Важливе значення для узгодження законодавства з питань надзвичайних ситуацій і цивільної оборони з екологічним законодавством мало б включення до класифікації надзвичайних ситуацій такої окремої категорії, як "надзвичайна екологічна ситуація".<sup>1</sup>

Для цього слід передбачити у відповідних нормативно-правових актах класифікацію надзвичайних ситуацій не тільки за характером їх походження та масштабом дії, а й за наслідками впливу на екологічний стан території.

Усе зазначене свідчить про необхідність подальшого вдосконалення законодавства про зони надзвичайної екологічної ситуації, надання цьому процесу системного характеру. Зробити це краще в межах нового Закону України "Про правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації", який слід прийняти замість чинного Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації". Назва запропонованого Закону має забезпечити її відповідність вимогам Конституції України з цього питання. Вони ж передбачають, що виключно законами України має встановлюватися **"правовий режим** воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації" (пункт 19 статті 92 Конституції України). Майбутній Закон України "Про правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації" повинен усунути всі неузгодженості у правовому регулюванні відповідного питання, установити найбільш сприятливий для ліквідації небезпечних для життя та здоров'я населення наслідків надзвичайних екологічних ситуацій режим територій, які постраждали від таких ситуацій.

<sup>1</sup> Ведення класифікації надзвичайних ситуацій передбачено Законом України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру"(стаття 6), критерії визначення та конкретні категорії цих ситуацій - Положенням про класифікацію надзвичайних ситуацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 1099 від 15 липня 1998 року.



Отже, законодавство про надзвичайні екологічні ситуації потребує суттєвого коригування, яке пов'язане з уточненням конституційних положень з відповідних питань, внесенням змін до чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, оновленням законів, які визначають базові положення в регулюванні даної сфери суспільних відносин.

### **Міжнародно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій**

Міжнародно-правове регулювання в указаній сфері відносин на сьогодні складає величезний масив міжнародних договорів (конвенцій, угод тощо), укладених в різні часи на багатосторонній, регіональній чи на двосторонній основі. Україна є учасницею значної кількості з цих договорів, а до деяких з них готується приєднатися зараз. Проаналізуємо міжнародні договори у сфері захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій, зробивши акцент на тих міжнародних договорах, Стороною яких є Україна.

При цьому необхідно враховувати три аспекти взаємодії міжнародного і національного регулювання:

- міжнародне право створює орієнтири шляхів розвитку національного законодавства з метою їх узгодження з міжнародними вимогами (спрямовуюча роль міжнародного права у відношенні до національного законодавства);
- національне законодавство створює правові передумови до вступу держави до різних форм міжнародного співробітництва й успішного його розвитку (стимулююча роль національного законодавства у відношенні до міжнародного права);
- національне законодавство створює механізми для успішного виконання умов міжнародного регулювання (забезпечуюча роль національного законодавства у відношенні до міжнародного права).

Аналізуючи стимулюючу роль національного законодавства в міжнародному співробітництві України з іншими державами, важливо підкреслити, що згідно зі статтею 9 Конституції України та Законом України "Про міжнародні договори України"<sup>1</sup> укладені та належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори складають невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Таким чином, визнається принцип прямої дії норм міжнародних договорів (до яких відноситься і більшість міжнародних угод щодо надзвичайних екологічних ситуацій) на території України.

Що стосується забезпечуючої ролі національного законодавства у виконанні умов міжнародних договорів щодо надзвичайних екологічних ситуацій, то вона виявляється практично в усіх галузях законодавства України. Слід, однак, зазначити, що в цій частині законодавству України бракує стабільності. Така атмосфера, безумовно, не є сприятливою для впровадження через механізми національного законодавства України міжнародно-правових принципів захисту населення і територій від впливу надзвичайних екологічних ситуацій.

Для характеристики міжнародно-правових засад співробітництва держав у сфері попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій слід певним чином класифікувати відповідні міжнародні угоди.

Отже, за **рівнем Сторін, які підписали документ**, розрізняються міждержавні (укладаються на рівні голів держав), міжурядові (укладаються на рівні урядів), міжвідомчі (укладаються між окремими міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади держав) угоди. Крім того, після приєднання України до Європейської Рамкової конвенції 1980 р. про основні принципи транскордонного співробітництва

<sup>1</sup> Закон України "Про міжнародні договори України" // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 10. - Ст. 45.

тва між територіальними общинами або органами влади<sup>1</sup>, а також відповідного врегулювання цих питань в актах національного законодавства, почав розвиватися ще один напрямок міжнародного співробітництва у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій: на рівні регіональних і місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування.

За предметом регулювання міжнародні угоди у відповідній сфері можна поділити на кілька груп:

1) міжнародні договори, що спрямовані на попередження надзвичайних екологічних ситуацій;

2) міжнародні договори, якими створюються механізми взаємного оповіщення про надзвичайні екологічні ситуації та взаємної допомоги в разі їх виникнення;

3) міжнародні угоди щодо транскордонного перенесення забруднень та інших наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, а також щодо транскордонних водостоків і природних ресурсів, які поділяються кількома державами;

4) міжнародні договори про безпеку поводження з токсичними, радіоактивними, іншими відходами, матеріалами, речовинами, а також технологіями, що можуть стати причиною надзвичайних екологічних ситуацій з транскордонними ефектами;

5) міжнародні угоди про створення спеціальних служб, підрозділів, інших організаційних одиниць для організації спільних дій щодо подолання наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, які виходять за межі однієї держави;

6) міжнародні договори про заходи взаємної відповідальності сторін одна перед одною в разі заподіяння шкоди внаслідок аварій чи інших надзвичайних ситуацій зі шкідливими екологічними наслідками.

Еигореап Оиіііпе Сопусшоп оп Трапкітопііег Со-орегаііоп Беідаеп Іеггіогіаі соттіпііез ог аййогШез. - Соіпсіі огЕигоре. - 1980. Ратифікація Українию 14 липня 1993 р. //Відомості Верховної Ради. - 1993. - № 36 -Ст. 370. 50

За колом суб'єктів і територіальним масштабом дії міжнародні договори у сфері попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій можна поділити на багатосторонні, регіональні та двосторонні.

Наведемо приклади договорів кожної з груп, в основу поклавши поділ міжнародних договорів за колом суб'єктів і територіальним масштабом дії. При цьому ми маємо на увазі те, що, по-перше, деякі міжнародні конвенції перехресно регулюють не один, а два і більше напрямків відносин щодо надзвичайних екологічних ситуацій; а по-друге, відповідне регулювання може бути предметом спеціальних міжнародних угод, а може й міститись у міжнародних актах з більш широкою сферою регулювання, поряд з регламентацією інших питань, насамперед загальних аспектів охорони навколишнього природного середовища, статусу державного кордону, управління природними ресурсами, що поділяються кількома державами тощо.

Серед міжнародних багатосторонніх договорів у відповідній сфері найважливіше значення має *Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій* (Гельсінкі, 17 березня 1992 р.). Дана Конвенція виходить з невідкладності попередження шкідливого впливу промислових аварій на людей і навколишнє природне середовище, ефективного використання екологічно доцільних заходів забезпечення готовності до подібних аварій, ліквідації їх наслідків з метою забезпечення екологічно безпечного і сталого економічного розвитку. Прийняття відповідної Конвенції базувалось на усвідомленні того, що шкідливий вплив промислових аварій може відчуватися за межами кордонів і вимагає співробітництва між державами до, під час і після аварій з метою зміцнення відповідної політики, а також координації дій на всіх належних рівнях для попередження промислових аварій та ліквідації їх транскордонних впливів.

У межах своєї правової системи кожна Сторона Конвенції, маючи на меті зведення до мінімуму ризику для населення та

навколишнього середовища всіх Сторін, уживає заходів до формування політики в галузі розміщення нових та значної модифікації існуючих об'єктів, на яких здійснювалася шкідлива діяльність, у районах, що можуть потрапити в зону транскордонних впливів промислової аварії, що виникла в результаті шкідливої діяльності, з метою зведення до мінімуму пов'язаного з нею ризику.

Стаття 8 Конвенції регулює питання готовності Сторін до надзвичайних ситуацій. Сторони, зокрема, уживають належних заходів для забезпечення та підтримання відповідної готовності до надзвичайних ситуацій, до ліквідації наслідків промислових аварій. Сторони забезпечують готовність до зниження транскордонного впливу таких аварій, при цьому діяльність у межах промислового майданчика здійснюється операторами. Ці заходи повинні включати інформування один одного про свої плани дій у надзвичайних ситуаціях. Щодо небезпечної діяльності, то Сторона її походження забезпечує підготування та здійснення планів дій у надзвичайних ситуаціях на промисловому майданчику, включаючи проведення прийнятних заходів для ліквідації наслідків аварії та зведення до мінімуму транскордонного впливу. Сторона походження забезпечує іншим заінтересованим Сторонам надання наявних у неї елементів для розроблення планів дій у надзвичайних ситуаціях.

Заінтересовані Сторони намагаються забезпечити спільність таких планів. За необхідності розробляються спільні плани дій у надзвичайних ситуаціях за межами промислового майданчика. Плани дій у надзвичайних ситуаціях слід переглядати регулярно чи, якщо вимагають обставини, з урахуванням досвіду, набутого при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Конвенція детально регламентує питання інформування громадськості в районах, що можуть потрапити під вплив аварії, яка сталася внаслідок небезпечної діяльності (стаття 9); створення й експлуатації спільних ефективних систем повідом-

лення про аварії з метою попередження їх транскордонного поширення (стаття 10); координації засиль щодо ліквідації наслідків аварії (стаття 11); надання взаємної допомоги (стаття 12). Цілий ряд заходів, передбачених Конвенцією, стосується обміну інформацією та технологіями (статті 15 та 16).

Дана Конвенція застосовується до промислових аварій, забезпечення готовності до них та ліквідації наслідків аварій, що можуть призвести до транскордонних впливів, включаючи вплив аварій, викликаних стихійними лихами, а також до міжнародного співробітництва в частині взаємодопомоги, досліджень і розробок, обміну інформацією та технологією в галузі попередження промислових аварій. Ця Конвенція не застосовується до:

- а) ядерних аварій чи надзвичайних ситуацій, пов'язаних з радіоактивним забрудненням;
- б) аварій, викликаних діяльністю на військових об'єктах;
- в) зруйнування дамб, за винятком впливу промислових аварій, викликаних такими руйнуваннями;
- г) аварій на наземному транспорті (за винятком транспортних операцій на промисловому майданчику, на якому здійснюється шкідлива діяльність);
- д) випадкових викидів генетично модифікованих організмів;
- е) аварій у результаті діяльності в морському середовищі, включаючи розвідку чи розробку морського дна;
- ж) розливів у морі нафти чи інших шкідливих речовин.<sup>1</sup>

Питання ядерної безпеки, попередження надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ядерними аваріями та ліквідацією їх наслідків, взаємного оповіщення держав про ядерні інциденти, взаємної допомоги в разі їх настання стали предметом регулювання цілого ряду окремих міжнародних конвенцій. Це Конвен-

<sup>1</sup> Ахатов А.Г. Экология и международное право, международные экологические организации и правовые акты. - М: АСТ-Прессе, 1996.

ція про ядерну безпеку (1994 р.)<sup>1</sup>, Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію (1986 р.)<sup>2</sup>, Конвенцію про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації (1986 р.), Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.)<sup>3</sup>, Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів<sup>4</sup> з внесеними до неї поправками (1994 р.), нарешті, Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами (5 вересня 1997 р., Відень).<sup>5</sup> Міжнародними документами рекомендаційного характеру, які мають важливе значення у відповідній сфері регулювання, є також ряд актів МАГАТЕ, зокрема Міжнародні основні норми безпеки для захисту від іонізуючих випромінювань та безпечного поводження з джерелами випромінювання (1996 рік)<sup>6</sup>, Принципи поводження з радіоактивними відходами (1995 рік)<sup>7</sup> та ряд міжнародних норм стосовно безпеки перевезення радіоактивних матеріалів.

<sup>1</sup> Конвенція про ядерну безпеку (1994 р.) //Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 16. - Ст. 70.

<sup>2</sup> Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію (1986 р.) //Охрана окружающей среды. Международные правовые акты: Справочник. - Санкт-Петербург. - 1994. - С.17.

<sup>3</sup> Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.) //Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 24. - Ст. 262.

<sup>4</sup> Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів (1972 р.) //Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. - Вып. XXXII.-М., 1978.

<sup>5</sup> Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами (1997 р.) //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 31. - Ст. 243.

<sup>6</sup> Міжнародні основні норми безпеки для захисту від іонізуючих випромінювань та безпечного поводження з джерелами випромінювання. МАГАТЕ( 1996 рік).

<sup>7</sup> Принципи поводження з радіоактивними відходами. МАГАТЕ (1995 рік).

Так, стаття 25 Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами передбачає заходи, яких мають вживати держави для забезпечення аварійної готовності. Зокрема, кожна Договірна Сторона забезпечує наявність до початку та протягом експлуатації установки для поводження з відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами відповідних планів аварійних заходів на майданчику та, у разі необхідності, за його межами. Перевірки дії таких планів аварійних заходів мають проводитись так часто, як це необхідно. Кожна Договірна Сторона вживає відповідних заходів для підготовки та відпрацювання планів аварійних заходів для своєї території, урахуваючи, що існує ймовірність того, що вона може зазнати впливу в разі радіаційної аварійної ситуації на установці для поводження з відпрацьованим паливом чи радіоактивними відходами поблизу її території. Відповідно до статті 4 цієї ж Конвенції кожна Сторона повинна забезпечувати належний захист окремих осіб, суспільства в цілому та навколишнього природного середовища від радіологічних ризиків на всіх стадіях поводження з відпрацьованим паливом. При цьому до уваги беруться біологічні, хімічні та інші ризики. Вибір майданчиків для пропонованих установок підпадає під жорсткі вимоги. По-перше, кожна Сторона вживає відповідних заходів для забезпечення того, щоб стосовно установки для поводження з відпрацьованим паливом були встановлені та здійснювались спеціально передбачені Конвенцією процедури:

- оцінка всіх відповідних факторів, що мають відношення до майданчика і можуть вплинути на безпеку установки протягом терміну її експлуатації;
- оцінка ймовірного впливу установки на безпеку окремих осіб, суспільства в цілому та навколишнього природного середовища;
- інформування громадськості про безпеку установки;

- проведення консультацій з договірними Сторонами, розташованими поблизу установки, оскільки існує ймовірність того, що вони можуть зазнати впливу з боку установки, надання на їх запит загальних відомостей про установку, що необхідні для оцінки ймовірного впливу її на безпеку Сторін.

По-друге, діючи в такий спосіб, кожна Сторона вживає відповідних заходів, спрямованих на запобігання неприйнятному впливу з боку установок на інші Сторони шляхом вибору майданчика відповідно до загальних вимог безпеки.

Конвенція передбачає ряд заходів щодо проектування та спорудження установок (стаття 7), оцінки їх безпеки (стаття 8), умов безпечної експлуатації установок (стаття 9) тощо.

Кожна Договірна Сторона повинна покласти основну відповідальність за безпеку поводження з відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами на власника відповідної ліцензії та забезпечувати виконання кожним таким власником ліцензії своїх обов'язків. Якщо власник ліцензії чи інша відповідальна сторона відсутня, то відповідальність покладається на Договірну Сторону, яка має юрисдикцію над відпрацьованим паливом чи радіоактивними відходами (стаття 21).

Питання про міжнародні зобов'язання держав щодо запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям, пов'язаним із військовою діяльністю, урегульовано цілим рядом самостійних міжнародних договорів про роззброєння, заборону тих чи інших видів озброєнь чи їх впливу на навколишнє середовище. Серед них Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань (від 24 вересня 1996 р.)<sup>1</sup>; Договір про заборону розміщення на дні морів та океанів і в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення.<sup>2</sup>

Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань (1996 р.) //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 51-52. -Ст. 453.

<sup>2</sup> Договір про заборону розміщення на дні морів та океанів і в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення (1972 р.) //Охрана окружающей среды. Международные правовые акты: Справочник. - Санкт-Петербург, 1994. 56

Серед міжнародних документів *регіонального рівня*, що мають відношення до регулювання питань надзвичайних екологічних ситуацій, можна, зокрема, назвати Конвенцію про захист Чорного моря від забруднення (ратифіковану Україною в 1994 р.), укладену між країнами Чорноморського басейну, а також Протокол про співробітництво у боротьбі з забрудненням морського середовища Чорного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами у надзвичайних ситуаціях до цієї Конвенції. Відповідно до статті IX Конвенції і статті 1 Протоколу до неї Договірні Сторони вживають необхідних заходів і співпрацюють у випадках виникнення серйозної та безпосередньої небезпеки для морського середовища Чорного моря або для узбережжя однієї або кількох Сторін, викликані присутністю великої кількості нафти або інших шкідливих речовин у результаті аварій або накопичення невеликих скидів, які забруднюють або погрожують забрудненням моря. Згідно зі статтею 6 відповідного Протоколу кожна Договірна Сторона дає капітанам суден, що несуть її прапор, і пілотам літальних апаратів, які зареєстровані на її території, інструкції, що зобов'язують їх негайно повідомляти найбільш терміновими й ефективними каналами Стороні або Сторонам, які потенційно можуть бути зачеплені, а також спеціально створеній Комісії про наявність, характеристики та розміри виявлених у морі розливів нафти або інших шкідливих речовин, які можуть загрожувати морському середовищу чи узбережжю однієї або кількох Договірних Сторін; а також про всі надзвичайні ситуації, що викликають або здатні викликати забруднення нафтою або іншими шкідливими речовинами. Відповідна інформація передається іншим Сторонам, які можуть бути зачеплені наслідками забруднення: а) Стороною, що одержала таку інформацію; б) Комісією.

Іншим цікавим договором регіонального типу є Угода щодо Асоціації Карпатського Єврорегіону, укладена в угорському місті Дебрецен з ініціативи Польщі, Словаччини, Угорщи-

ни й України. Пізніше до Асоціації приєдналася Румунія (лютий 1993 р.).

Концептуальною основою діяльності Асоціації виступає ідея налагодження співпраці між прикордонними районами вищезначених країн, яка впливає з їх географічної, історичної та економічної спорідненості. Велике значення має також спільне лінгвістичне середовище, а також множинність родинних зв'язків по різні боки державних кордонів.

Розцінюючи розвиток прикордонного співробітництва на базі Карпатського Єврорегіону як стимулюючий момент входження своїх країн до Ради Європи, міністри закордонних справ України, Угорщини та Польщі підписали Декларацію трьох країн про співробітництво народів, які проживають в Карпатському Єврорегіоні.

До діяльності Карпатського Єврорегіону приєдналися 22 адміністративно-територіальні одиниці вищезазначених країн (від України - Закарпатська, а з часом - і Львівська, Івано-Франківська та Чернівецька області).

Функціонування Карпатського Єврорегіону одержало визнання і підтримку в Раді Європи. Налагоджено також зв'язки з Союзом транскордонних регіонів Європи. Діяльність Карпатського Єврорегіону та її керівних органів сприяла зверненню уваги Європейського банку реконструкції та розвитку на вдосконалення прикордонної інфраструктури та системи переходів; програми РНАКЕ - на підтримку малого та середнього бізнесу в регіоні.

Аналіз доробку перших років функціонування Карпатського Єврорегіону дає підстави для висновку, що на унікальному геополітичному перехресті Європи сформувалася життєздатна модель багатостороннього єврорегіонального прикордонного співробітництва п'яти держав, яка має великі потенційні можливості.

Пріоритетними напрямками транскордонного співробітництва на першому етапі (1993-1994) були політико-організаційні заходи. Але поступово центр уваги зміщується в

бік екологічних і гуманітарних питань. Проблеми попередження надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх можливих наслідків також виоішуються в діяльності Асоціації.<sup>1</sup>

Питання співробітництва держав-сусідів по карпатському регіону знайшли своє відображення і в актах *двостороннього рівня* - у ряді угод, укладених Україною з Польщею, Угорщиною, Словаччиною, з питань охорони навколишнього середовища, прикордонного співробітництва, взаємодопомоги тощо. У числі таких угод виділяються:

- Угода між Урядом України та Урядом Угорщини про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища та територіального розвитку (від 13 серпня 1992 р.)<sup>2</sup>;
- Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про співробітництво та надання взаємної допомоги в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їхніх наслідків (від 27 жовтня 1998 р., ратифіковано Законом України № 1163-ХГУ від 19 жовтня 1999 р.);
- Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 18 травня 1992 року)<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Гвоздик П. Роль Асоціації Карпатського Єврорегіону в забезпеченні сталого розвитку і збереженні біорізноманіття Карпат //Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України (збірник наукових статей). - Івано-Франківськ, 1998. - Випуск II. - С. 65-76.

<sup>2</sup> Угода між Урядом України та Урядом Угорщини про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища та територіального розвитку (від 13 серпня 1992 р.).

<sup>3</sup> Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 18 травня 1992 року).

- Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 24 січня 1994 р.)<sup>1</sup>;
- Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польщі про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво у галузі ядерної безпеки і радіаційного захисту (від 24 травня 1993 року)<sup>2</sup>;
- Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством навколишнього середовища Словачької Республіки про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 30 вересня 1994 р.)<sup>3</sup>;
- Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словачької Республіки про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво в галузі ядерної безпеки та радіаційного захисту (від 24 вересня 1998 року) ;
- Договір між Україною і Словачькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань (від 14 жовтня 1993 р.)<sup>5</sup>  
та деякі інші.

<sup>1</sup> Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 24 січня 1994 р.).

<sup>2</sup> Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польщі про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво у галузі ядерної безпеки і радіаційного захисту (від 24 травня 1993 року).

<sup>3</sup> Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством навколишнього середовища Словачької Республіки про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (від 30 вересня 1994 р.).

<sup>4</sup> Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словачької Республіки про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво в галузі ядерної безпеки та радіаційного захисту (від 24 вересня 1998 року).

<sup>5</sup> Договір між Україною і Словачькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань (від 14 жовтня 1993 р.).

Всі вищенаведені **двосторонні угоди** мають на меті забезпечення взаємної екологічної безпеки, особливо на прикордонних територіях. Практично в кожній з таких угод одним з предметів регулювання є попередження екологічних ситуацій та взаємна допомога в частині ліквідації їх наслідків. Так, у міжміністерській угоді між Польщею та Україною від 18 травня 1992 р. встановлено обов'язок Сторін негайно надавати одна одній повну інформацію про промислові аварії та інші надзвичайні ситуації, що створюють загрозу забруднення навколишнього середовища однієї з країн, а також про вжиті заходи щодо їх ліквідації. Установлено також, що умови надання допомоги в ліквідації наслідків промислових аварій та інших надзвичайних ситуацій, що створюють загрозу забруднення навколишнього середовища однієї з країн, визначаються на основі спеціальних домовленостей Сторін.

Згідно з Договором між Урядом України та Урядом Республіки Польщі про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво у галузі ядерної безпеки і радіаційного захисту, якщо на території однієї з Договірних Сторін на ядерній установці чи при здійсненні ядерної діяльності виникне аварія, яка спричинить або може спричинити до викиду радіоактивного матеріалу за межі території цієї Договірної Сторони, що може вплинути на радіологічну безпеку другої Договірної Сторони, то Договірна Сторона, на території якої виникне аварія, негайно і безпосередньо сповіщає про це другу Договірну Сторону. Компетентні органи Договірних Сторін якнайшвидше сповіщають один одного про важливі зміни стосовно ядерних установок чи ядерної діяльності відповідно на своїх територіях, а також сповіщають один одного про будь-який випадок протизаконних дій з ядерними матеріалами, радіоактивними джерелами та відходами, які виявляються, якщо є підозра, що такий випадок виходить з території другої Договірної Сторони.

Найбільш широкий спектр предметів співробітництва охоплює відповідна угода України з Угорщиною від 13 серпня

1992 р., до якої, окрім суто екологічних і природоресурсних питань, включено і ряд аспектів територіального розвитку.

Предметами домовленостей, згідно з усіма угодами, зокрема, стали:

- захист від забруднення атмосферного повітря, вод, ґрунтів, лісів;
- управління відходами, насамперед їх транскордонним переміщенням між Договірними Сторонами, попередження їх транскордонного впливу та незаконного обороту;
- удосконалення управління та правового регулювання в екологічній сфері;
- моніторинг навколишнього середовища, насамперед на прикордонних територіях;
- взаємне оперативне інформування про аварії та надзвичайні екологічні ситуації, що можуть мати негативний вплив на навколишнє середовище другої Договірної Сторони (в українсько-словацькій угоді - також створення спільних систем раннього оповіщення про екологічну та радіаційну небезпеку);
- оцінка впливу та узгодження інвестиційної діяльності, що може негативно вплинути на навколишнє середовище другої Договірної Сторони (в українсько-угорській угоді - ще екологічна експертиза відповідних капіталовкладень);
- обмін інформацією і технологіями (останнє в угоді України з Польщею) щодо попередження аварій і ліквідації їх наслідків;
- надання на взаємопогоджених умовах допомоги в попередженні екологічних загроз і стихійних лих та боротьбі з їх наслідками.

Форми та методи двостороннього співробітництва між Україною і державами, що межують з нею по Карпатському регіону, відображають новий рівень усвідомлення спільності проблем і необхідності узгодженості дій щодо їх рішення. У проаналізованих угодах вперше йдеться про спільне розроблення вимог забезпечення екологічної безпеки на прикордон-

них територіях. Так, відповідно до статті 27 Договору між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, на ділянках, що прилягають до лінії Державного кордону, Договірні Сторони мають виконувати будь-які роботи таким чином, щоб не завдавати шкоди іншій Договірній Стороні. У разі виникнення лісової пожежі поблизу Державного кордону Договірна Сторона, на території якої виникла пожежа, має негайно вжити всіх залежних від неї заходів щодо локалізації та гасіння пожежі, а також недопущення поширення її через Державний кордон. Інша Договірна Сторона всіляко сприяє здійсненню зазначених вище заходів.

У галузі моніторингу та контролю всі аналізовані двосторонні угоди передбачають створення контрольно-інформаційної системи на базі виконання спільних вимірювань на прикордонних територіях, узгодження методик моніторингової діяльності, що здійснюється кожною зі Сторін, та обмін її результатами, застосування пересувних лабораторій (останнє - згідно з українсько-угорською угодою від 27 жовтня 1998 р.).

Усі вказані угоди передбачають такі традиційні форми співробітництва, як організація спільних наукових досліджень, програм і проектів, обмін ученими, спеціалістами, науково-технічною інформацією та досвідом, організація семінарів і робочих зустрічей експертів з питань попередження надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідації їх наслідків.

В Угоді між Україною та Угорщиною від 13 серпня 1992 р. завдання ставляться ще більш широко. Йдеться про гармонізацію та узгодження принципів і методів планування й забудови в складних природно-геологічних умовах, що склалися в регіоні Карпатських гір, які сприятимуть попередженню надзвичайних екологічних ситуацій, регіональних і генеральних планів розвитку, проектів транскордонних систем інфраструктури. Передбачається сприяння обміну природоохоронними технологіями.



Що ж до гармонізації правової системи й організаційно-економічного механізму охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, то всі угоди в основному обмежуються обміном досвідом між Сторонами.

Слід зазначити, що Угоди між Україною і Угорщиною та Україною і Польщею мають досить дієвий механізм виконання у формі двосторонніх комісій на чолі з відповідними міністрами.

У рамках двосторонніх домовленостей здійснюються спільні українсько-угорські дослідження стану Карпатських лісів. Як елемент системи моніторингу навколишнього середовища проводяться спільні дослідження стану ґрунтів та інших природних ресурсів на прикордонних територіях, розробляються спільні та взаємоузгоджені програми розвитку й регіональні проекти для прикордонних територій.

У рамках українсько-польських двосторонніх відносин у сфері охорони навколишнього середовища центр ваги припадає на забезпечення заходів двосторонньої екологічної безпеки. Ось чому в планах співробітництва, що здійснюється, на першому місці фігурують питання моніторингу (радіологічного, транскордонних вод, атмосфери); розроблення принципів і процедур проведення екологічних експертиз господарської діяльності, що планується і може справити негативний вплив на навколишнє середовище іншої Сторони. Розроблено також програму зниження транскордонного перенесення речовин, що забруднюють атмосферу, здійснено інвентаризацію джерел забруднення. Проведено серію консультацій з питань попередження надзвичайних забруднень і загрози навколишньому середовищу внаслідок аварійних ситуацій. Велика увага в українсько-польських відносинах приділяється контролю та попередженню нелегального переміщення відходів через території Договірних Сторін (причому Сторони домовились і про спільні заходи щодо протидії ввезенню на територію України та Польщі токсичних відходів із третіх країн).

Не так багато часу пройшло з моменту укладення українсько-словацької угоди, тому реальна віддача від неї ще не така велика, хоча певне пожвавлення двосторонніх стосунків вже має місце.

Нагальною потребою є прийняття відповідної угоди з Румунією, оскільки її відсутність створює несиметричність у відносинах між державами Карпатського регіону. Така угода на міжурядовому рівні вже готується, і є підстави сподіватися на її прийняття найближчим часом.

Міжнародні угоди з охорони навколишнього середовища загального характеру створюють, відповідно, і загальну базу розвитку співробітництва з питань попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій.

Угоди, що стосуються безпосередньо цієї проблеми, виходять з одностайного усвідомлення, що найсприятливішою формою роботи з відвернення надзвичайних ситуацій, створення механізмів якнайшвидшого реагування на них і ліквідації наслідків, а також заохочення діяльності в цьому напрямку місцевих громад є тісна співпраця між заінтересованими країнами. Для того, щоб розвиток регіонального співробітництва в Карпатському регіоні одержав новий імпульс, уважаємо за необхідне надати двосторонньому співробітництву між Україною і державами-сусідами в охороні навколишнього середовища, попередженні та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій адекватні й симетричні правові рамки. Це передбачає, по-перше, підготування й укладення міжурядової угоди з цього приводу України з Румунією; по-друге, перехід у відповідних відносинах зі Словачиною з рівня міжміністерських домовленостей на рівень міжурядової угоди.

Цілий ряд двосторонніх угод у сфері охорони навколишнього середовища укладено між Україною та Російською Федерацією. Так, 26 липня між Урядом РФ та Урядом України укладено Угоду про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища. У числі основних напрямків двостороннього співробітництва у цій Угоді, зокрема, визначено без-

печну експлуатацію атомної енергетики, хімічної промисловості, інших потенційно небезпечних промислових об'єктів; захист від шкідливого впливу об'єктів промисловості й енергетики у звичайних і надзвичайних ситуаціях; взаємне оперативне інформування про загрозу значного транскордонного забруднення території однієї з Сторін і про прогнози його поширення. Відповідно до статті 4 даної Угоди встановлено зобов'язання Сторін щодо врегулювання питань відповідальності у випадку транскордонного впливу, що спричиняє шкоду здоров'ю населення і довкіллю.

23 квітня між Урядом України та Урядом Російської Федерації укладено Угоду про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих та ліквідації їхніх наслідків (Угоду ратифіковано Законом № 802-ХІУ від 1 липня 1999).<sup>1</sup>

Співробітництво в межах цієї Угоди включає:

організацію та здійснення моніторингу небезпечних технологічних і екологічних процесів, а також природних явищ;

прогнозування промислових аварій, катастроф, стихійних лих і оцінку їх наслідків;

обмін інформацією і технологіями;

обмін фахівцями й ученими;

організацію спільних конференцій, семінарів і робочих нарад;

спільне планування, розроблення та здійснення дослідницьких проектів і їх демонстрацію;

оцінку ризику для довкілля та здоров'я населення у зв'язку з можливими забрудненнями в результаті промислових аварій, катастроф і стихійних лих;

оцінку транскордонного впливу промислових аварій, катастроф і стихійних лих на довкілля;

<sup>1</sup> Закон України "Про ратифікацію Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі попередження промислових аварій, катастроф, стихійних лих та ліквідації їх наслідків //Відомості Верховної Ради. - 1999. - № 34. - Ст. 283. 66

підготування публікацій, доповідей і тематичних досліджень;

забезпечення зв'язку між компетентними органами Сторін;

підготовку кадрів;

надання допомоги в ліквідації наслідків промислових аварій, катастроф і стихійних лих;

будь-яку іншу діяльність, пов'язану з попередженням промислових аварій, катастроф, стихійних лих і ліквідацією їхніх наслідків, яка може бути узгоджена компетентними органами Сторін.

Ліквідація наслідків промислових аварій і стихійних лих, відповідно до цієї Угоди, здійснюється силами та засобами Сторони, на території держави якої вони виникли. Якщо масштаби лиха такі, що Сторона, яка постраждала, не може самостійно справитися з його локалізацією та ліквідацією, то допомога в проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт надається іншою Стороною в разі офіційного звернення до неї по допомогу.

Керівництво діями всіх сил, що ведуть аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи в зоні лиха, здійснюється компетентним органом Сторони, яка звертається, а в зоні лиха, яка включає в себе території держав обох Сторін, керівництво аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами здійснюється компетентними органами обох Сторін спільно.

Сили та засоби Сторін для виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт залучаються з подальшим відшкодуванням зроблених витрат за рахунок Сторони, яка звертається, або надається безоплатна допомога за домовленістю Сторін.

Відповідно до статті 8 цієї Угоди в разі промислових аварій, катастроф і стихійних лих допомога після офіційного звернення однієї зі Сторін надається шляхом негайного направлення в ту зону, де це сталося, аварійно-рятувальних форму-

вань для рятування людей, матеріальних цінностей і захисту довкілля.

Ряд дво- і тристоронніх угод укладено Україною з державами-сусідами і з приводу специфічних питань, що пов'язані з можливістю виникнення надзвичайних екологічних ситуацій. Так, 29 грудня 1992 року між Урядом України, Урядом Російської Федерації та Урядом Угорської Республіки укладено Угоду про співробітництво в галузі транспортування ядерного палива між Угорською Республікою і Російською Федерацією через територію України. Відповідно до статті 5 цієї Угоди у випадку радіаційної аварії під час перевезення ядерного палива, Угорська сторона несе відповідальність за відшкодування збитків, заподіяних на своїй території, а Російська Сторона - на території України та Російської Федерації. Для вирішення питань, що можуть виникнути у зв'язку з радіаційною аварією (у тому числі з відшкодуванням збитків), а також у випадку залізничної аварії під час перевезення ядерного палива територією України, Сторони створюватимуть за домовленістю спеціальні тристоронні комісії, включаючи міжурядові. Запобігання аварійним ситуаціям під час перевезення ядерного палива та ліквідація наслідків аварій провадяться відповідно до Тимчасового порядку здійснення перевезень ядерного палива по території України. У разі виникнення аварійної ситуації на території України мають виконуватися вимоги чинних на залізницях нормативних документів. У випадку аварії з ядерним паливом під час його перевезення через територію України Російська Сторона зобов'язується негайно направити аварійну бригаду для надання допомоги в усуненні наслідків такої аварії. У свою чергу Українська Сторона також зобов'язується вжити всіх необхідних заходів для цього.

Серед інших специфічних угод, укладених між Україною та Російською Федерацією, які мають вплив на регулювання питань надзвичайних екологічних ситуацій, можна назвати Угоду між Урядом Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України з питань забезпечення екологічної безпеки й еко-

логічного контролю в місцях базування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (Москва, 18 грудня 1998 р.)<sup>1</sup>, Угоду між Урядом Російської Федерації та Урядом України про використання та охорону транскордонних водних об'єктів (Київ, 19 жовтня 1992 р.)<sup>2</sup>, Угоду про співробітництво між Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України та Федеральним наглядом Росії з питань ядерної та радіаційної безпеки (Відень, 19 вересня 1996 року)<sup>3</sup> та деякі інші.

Крім двосторонніх угод з державами-сусідами, Україною в останнє десятиріччя укладено чимало двосторонніх договорів з іншими державами, у яких, зокрема, регулюються питання взаємної екологічної безпеки та запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.<sup>4</sup>

Одну з таких угод укладено 17 вересня 1999 року між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Казахстан про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків (угоду ратифіковано Законом

<sup>1</sup> Угода між Урядом Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України з питань забезпечення екологічної безпеки й екологічного контролю в місцях базування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (Москва, 18 грудня 1998 р.).

<sup>2</sup> Угода між Урядом Російської Федерації та Урядом України про використання та охорону транскордонних водних об'єктів (Київ, 19 жовтня 1992 р.).

<sup>3</sup> Угода про співробітництво між Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України та Федеральним наглядом Росії з питань ядерної та радіаційної безпеки (Відень, 19 вересня 1996 року).

<sup>4</sup> Закон України "Про ратифікацію Угоди між Урядом України і Урядом Киргизької Республіки про співробітництво в галузі цивільної оборони, попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків" від 5 листопада 1998 року //Відомості Верховної Ради України. - № 52. - Ст. 320; Закон України "Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Угорської Республіки про співробітництво та надання взаємної допомоги в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків" від 19 жовтня 1999 року //Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 50. - Ст. 440.

від 29 травня 2001 р.).<sup>1</sup> Під надзвичайною ситуацією в угоді розуміється обстановка на певній території, яка склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або вже спричинили шкоду, у тому числі здоров'ю людей і довкіллю. Угодою передбачено комплекс заходів щодо попередження надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, визначено компетентні органи, що призначаються Сторонами для координації робіт, пов'язаних з реалізацією цієї Угоди.

Дві важливі угоди відповідного спрямування було укладено між Україною та ФРН. Це Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччини про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, укладена 10 червня 1993 р. в Києві<sup>2</sup> [85] і Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво з питань, що становлять взаємний інтерес у зв'язку з ядерно-технічною безпекою і радіаційним захистом.

Так, в останній угоді йдеться про спільне регулювання діяльності, яка пов'язана з установками (ядерні реактори, включаючи зупинені установки; установки ядерного паливного циклу) та діяльності щодо поводження з радіоактивними відходами, транспортування та зберігання ядерного палива або радіоактивних відходів, а також виробництва, застосування, зберігання, ліквідації і транспортування радіоізотопів. Угодою встановлюється система обміну інформацією та досвідом (зокрема, у так званому "особливому випадку", віднесеному до 2-го або вищого класу небезпеки згідно з міжнародною шкалою оцінки ядерних випадків (ЕМЕ8), друга Договірна Сторона, повинна бути одразу проінформована). Уряд Федеративної Республіки

<sup>1</sup> Закон України "Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Казахстан про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків" //Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 33. - Ст. 174.

<sup>2</sup> Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччини про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища. - К., 1993.-10 червня.

Німеччини взяв на себе зобов'язання в рамках можливостей, які існують у межах внутрішньодержавного права, надавати підтримку урядові України в оцінці безпеки, ліцензуванні та нагляді за будівництвом, експлуатацією та зупиненням ядерно-технічних установок та радіологічній оцінці наслідків Чорнобильської катастрофи, залучаючи німецькі консультативні й експертні організації. Угодою передбачаються заходи щодо негайного оперативного сповіщення Сторін про ядерні аварії. Визначено органи, відповідальні за сповіщення як в Україні, так і у Федеративній Республіці Німеччини. Договірні Сторони сповіщають одна одну таким самим чином про незвичайні підвищені рівні радіоактивності, установлені ними, в інших випадках, не наведених вище у статті 1 Конвенції.

Кілька угод двостороннього характеру, у яких регулюються питання співробітництва в галузі екологічної безпеки та подолання наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, укладено Україною зі Сполученими Штатами Америки. Так, 7 травня 1992 року в Вашингтоні було укладено Угоду між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища<sup>1</sup>, яку можна вважати рамковою для подальшого договірного процесу щодо питань екології між двома державами. Цією Угодою було визначено сфери, у яких Сторони через свої відповідні відомства можуть, у разі необхідності, укладати більш конкретні практичні угоди для співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища. Серед таких сфер було, зокрема, названо і "надзвичайні екологічні ситуації" (пункт "С" статті 2 Угоди). Відповідно до цих попередніх домовленостей і зважаючи на необхідність співробітництва у галузі попередження, реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного характеру та природних катастроф, 5 червня 2000 року в м. Києві був прийнятий Меморандум про взаєморозуміння між

<sup>1</sup> Угода між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища. - Вашингтон, 1992.-7 травня.

Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.<sup>1</sup> В Угоді визначено напрямки можливого співробітництва в таких галузях, що становлять спільний інтерес: розроблення механізмів і методів збільшення спроможності Сторін з готовності, реагування, ліквідації та пом'якшення наслідків катастроф природного та техногенного характеру, включаючи моніторинг небезпечних явищ природного та техногенного походження; прогнозування надзвичайних ситуацій і катастроф природного та техногенного характеру; оцінку впливу катастроф і потреби щодо реагування; розроблення планів на випадок надзвичайних ситуацій. Визначено необхідність установлення офіційних механізмів для своєчасного та прямого зв'язку щодо: інформації з надзвичайних ситуацій або катастроф природного та техногенного характеру, які мали місце на їх території; запитів та пропозицій щодо допомоги Сторін; можливого спільного реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру у третіх країнах та інформації від Департаменту Гуманітарних Справ (ОНА) та Економічної Комісії Європейської Конвенції з транскордонних впливів промислових аварій (ЕСЕ) ООН, Директорату з планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру НАТО, Організації Економічного співробітництва та розвитку (ОЕСБ), Світового Банку та інших відповідних міжнародних органів. Співробітництво у вищезгаданих галузях повинне базуватися на принципах рівності та взаємної вигоди, спрямовуватися на вирішення спільних проблем та підвищення готовності Сторін до надзвичайних ситуацій і проведення рятувальних операцій у випадку катастроф природного та техногенного характеру.

<sup>1</sup> Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру від 05.06.2000 р. //Надзвичайна ситуація. - 2000. - № 6. 72

Аналіз укладення й виконання Україною двосторонніх угод дає підстави для висновку про те, що для України двосторонні зв'язки з питань попередження надзвичайних екологічних ситуацій є пріоритетними; їм надається певна перевага перед аналогічними багатосторонніми зв'язками, оскільки саме у двосторонніх відносинах є більше можливостей забезпечити паритетність стосунків, більшу адресність спільних заходів.

Вивчення міжнародно-правового поля, що на сьогодні склалося в галузі надзвичайних екологічних ситуацій, та аналіз відповідності йому національного законодавства має на меті сприяти полегшенню просування України як на шляху реформ внутрішнього законодавства, так і в справі гармонізації національної правової системи з міжнародним правовим простором.

При цьому важливим є комплексність у вивченні проблеми, науковий підхід до побудови власного законодавства з питань надзвичайних екологічних ситуацій. Гармонізація - це не запозичення досвіду шляхом механічного перенесення його елементів на вітчизняний ґрунт. З іншого боку, це не є проявом фатальної необхідності приєднання до всіх існуючих міжнародно-правових документів, підписаних у відповідній сфері. Це велика попередня робота, у ході якої Україна повинна отримати відповідь на ряд вихідних питань. Перш за все на такі: який оптимальний рівень гармонізації тих чи інших відносин? Виходячи з національно-державних інтересів і міжнародних зобов'язань, у межах якого правового простору доцільно її здійснювати? Тільки отримавши відповіді на ці та деякі інші базові питання, ми зможемо піти далі шляхом удосконалення законодавства про надзвичайні екологічні ситуації. Вивчення ж міжнародного та зарубіжного досвіду - необхідна передумова успішного вирішення цієї проблеми.

Доцільно, щоб дане завдання вирішувалося поетапно. Це стосується насамперед членства України у міжнародних конвенціях та організаціях. Щодо екологічних конвенцій, які ма-

ють в основному політико-ідеологічне значення у зв'язку зі сформульованими у них принципами екологічно коректної діяльності й не покладають на їх учасників економічних зобов'язань, питання приєднання повинне вирішуватися пріоритетно на першій стадії, оскільки це сприятиме зростанню престижу нашої держави, з одного боку, і дасть орієнтири відповідному розвитку внутрішнього законодавства - з іншого.<sup>1</sup>

Видається доцільним приєднання (підписання, ратифікація, схвалення) України в пріоритетному порядку, зокрема, до Міжнародної конвенції про охорону птахів (Париж, 1950 р.), Конвенції про рибальство і охорону живих ресурсів моря (Женева, 1958 р.), Конвенції про охорону нових видів рослин (Париж, 1961 р., зі змінами), а також до вищеперелічених конвенцій, Стороною яких був колишній СРСР.

У другу чергу (але це не означає, що відповідні підготовчі роботи слід відкласти надовго), слід обмірковувати можливість приєднання України до міжнародних угод, прийнятих з питань гармонізації національних правових систем у галузі охорони природи, які мають на меті сприяти розширенню економічних і торговельних відносин між державами. У цій частині, крім багатосторонніх міжнародних договорів, слід було б частіше звертатися до форми регіональних, а також дво-, тристоронніх угод з конкретних питань.

Один момент вартий бути виділений особливо. Завжди, коли вирішується питання приєднання України до тих чи інших міжнародно-правових угод, найважливішим має визнаватися питання оптимального рівня регулювання.

Спрощена схема в цьому випадку має такий вигляд: якщо проблема може бути вирішена на рівні національного законодавства, немає потреби вдаватися до міжнародно-правового регулювання; якщо територіальні рамки проблеми обмежуються конкретним регіоном і немає потреб для її вирішення

звертатися до об'єднаних зусиль в більш широкому масштабі, то оптимальним рівнем регулювання проблеми буде регіональний і т.п.

Гармонізація на міжнародно-правовому рівні, таким чином, розглядається не як самоціль. Потреба у ній виникає там і тоді, де і коли зусилля окремих держав чи їх об'єднань, регіонів є недостатніми для досягнення очікуваних результатів, прийняття оптимального рішення.

Оскільки Україна є європейською державою, то самостійної уваги вимагає комплекс правових заходів, що здійснюються в галузі надзвичайних екологічних ситуацій на Європейському континенті.

Важливо завершити підготовання до участі України в ряді міжнародних конвенцій, які мають безпосередній вплив на транскордонні відносини між державами. Регіону Карпат найбільшою мірою стосуються Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків і міжнародних озер (Гельсінкі, 1992), а також Конвенція про охорону дикої фауни, флори та природного середовища їх перебування в Європі (Берн, 1979), Конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин (Бонн, 1979), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які знаходяться під загрозою зникнення (СІТЕ8) (Вашингтон, 1973).

Для подальшого розвитку регіонального співробітництва в Карпатах важливо також забезпечити ратифікацію раніше укладених міжнародних договорів, таких як підписана у 1991 р. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Еспоо, 1991), підписана в 1994 р. Конвенція про охорону навколишнього середовища басейну ріки Дунай (Софія, 1994) та деякі інші.

<sup>1</sup> Малишева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. - К., 1996. - С. 52-64; Андрейцев В.І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: Матеріали науково-практичної конференції. - К., 1998. - С. 82-87.

Регіональне міжнародне співробітництво щодо Карпатського регіону останніми роками здійснюється досить активно. Безумовно, його розвиткові значною мірою сприяли демократичні зміни в країнах Центральної та Східної Європи, у тому числі в Україні, їх курс на проведення структурних ринкових перетворень.

Регіональні угоди щодо Карпат створили серію економічних, технічних, організаційних і правових передумов для сталого господарського розвитку й екологічно коректного туризму в регіоні.

Регіональне співробітництво одночасно ведеться як на двосторонній, так і на багатосторонній основі. Цікаво, що традиційні форми міждержавних, міжурядових і міжвідомчих угод останніми роками доповнилися серією угод, що безпосередньо укладаються між органами регіональної та місцевої влади чи місцевого (регіонального) самоврядування районів, яких Це співробітництво прямо торкається. Найбільша частина так званих "карпатських" угод стосується питань охорони навколишнього середовища і збереження біорізноманіття.

Однак ці угоди тісно пов'язані з іншими категоріями міжнародно-правових документів, що регулюють більш загальні питання, які легше вирішувати на транскордонному рівні, у тому числі питання попередження надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

У цілому, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що в міжнародно-правовому регулюванні питань попередження та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій Україна за останні роки виявила більшу прихильність до двостороннього та регіонального співробітництва, надаючи цим формам більшої переваги в порівнянні з багатосторонніми конвенціями з відповідних питань. Навіть ставши стороною тих чи інших багатосторонніх угод, Україна конкретизує свої відносини і конвенційні зобов'язання з іншими державами на двосторонній чи регіональній основі.

## Глава 2

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ**

#### **Система органів державного регулювання відносин, що виникають у зв'язку з надзвичайними екологічними ситуаціями**

Забезпечення екологічної безпеки, захист населення від надзвичайних екологічних ситуацій є конституційним обов'язком держави (стаття 16 Основного Закону України). Здійснення цього обов'язку покладається на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, повноваження яких у даній сфері визначені законодавством. Такими органами є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконавчі комітети. У своїй сукупності ці органи пов'язані між собою функціональною спрямованістю у вирішенні проблем попередження надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідації їх наслідків та утворюють певну організаційну систему.

Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30.-Ст. 141.

У ній, як і в інших соціальних системах, кожний структурний елемент має певне призначення, несе властиве йому навантаження, забезпечується певна узгодженість і скоординованість між окремими елементами.

Зазначимо, що для більшості органів, що входять до організаційної системи регулювання суспільних відносин у даній сфері й управління ними, функція забезпечення захисту населення від надзвичайних екологічних ситуацій є компонентом більш широкої діяльності. Але серед них є й такі, для яких здійснення зазначеної функції складає головне призначення. Щоб найбільш повно розглянути особливості завдань і компетенцію різних органів у даній сфері, доцільно їх класифікувати залежно від функціональних повноважень і територіальних масштабів діяльності.

Засади визначення відповідної класифікації містяться в Законі України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", а детально, за всіма параметрами, вона висвітлюється в Постанові Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 року "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру" № 1198 від 3 серпня 1998 року. Згідно з зазначеними нормативно-правовими актами єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру складають центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи й організації з відповідними силами та засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки. Вони організують роботу із запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного походження і реагування в разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Завданнями єдиної державної системи є: розроблення нормативно-правових актів, а також норм, правил і стандартів з питань запобігання надзвичайним ситуаціям та забезпечення захисту населення і територій від їх наслідків; забезпечення

готовності центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них; забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; навчання населення поведінці та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації; виконання цільових і науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; збирання й аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій; прогнозування й оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах; створення, збереження і використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них; проведення державної експертизи, забезпечення нагляду за дотриманням вимог щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (у межах повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади); оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне його інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи; захист населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення, проведення гуманітарних акцій; реалізація визначених законодавством прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; участь у міжнародному співробітництві у сфері ци-



вільного захисту населення; організація роботи, пов'язаної з постійним спостереженням за потенційно екологічно і техногенно небезпечними об'єктами та їх експлуатацією або виведенням з технологічного обороту.

Єдина державна система складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем і має чотири рівні - загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий.

Функціональні підсистеми створюються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади для організації роботи, пов'язаної з запобіганням надзвичайним ситуаціям і захистом населення й територій від їх наслідків. У надзвичайних ситуаціях сили та засоби функціональних підсистем регіонального, місцевого та об'єктового рівня підпорядковуються в межах, що не суперечать законодавству, органам управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи.

Організаційна структура та порядок діяльності функціональних підсистем єдиної державної системи і підпорядкованих їм сил і засобів визначаються в положеннях про них, які затверджуються відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади за погодженням з Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Територіальні підсистеми єдиної державної системи, що розглядається, створюються в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі для запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них у межах відповідних регіонів.

Структура та порядок діяльності територіальних підсистем єдиної державної системи та підпорядкованих їм сил і засобів визначаються в положеннях про них, які затверджуються Головою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Згідно з вимогами законодавства кожний рівень єдиної державної системи має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від їх наслідків, систему повсякденного управління, сили та засоби, резерви матеріальних і фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення.

Відповідно до Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" (стаття 27) органами управління у даній сфері суспільних відносин є: Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; інші спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом.

Координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру здійснюють: Рада національної безпеки та оборони України в межах, передбачених Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 року<sup>1</sup>, Кабінет Міністрів України. Для координації діяльності державних органів виконавчої влади з питань техногенно-екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій та безпечної життєдіяльності населення Кабінет Міністрів України утворює відповідні комісії (ради). У разі необхідності для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру Кабінет Міністрів України утворює спеціальні комісії загальнодержавного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів (стаття 28 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру").

<sup>1</sup> Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" //Відомості Верховної Ради. - 1998. - № 35. - Ст. 237.

Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до закону про неї:

розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки та оборони, і подає пропозиції Президентові України щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони, у тому числі в екологічній сфері; проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, міжнародних договорів, інших нормативних актів і документів з питань національної безпеки та оборони; щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; щодо проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки та оборони України; матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки та оборони; заходів екологічного характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України; доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки та оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки та оборони України рішень, уведених в дію указами Президента України; забезпечення та контролю надходження й опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам України; питань оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної, у тому числі екологічної, безпеки, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку при виникненні кризових ситуацій, які загрожують екологічній безпеці України, та здійснює інші повноваження у відповідній сфері.

До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" (стаття 29) відносить: забезпечення реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідацію їх наслідків; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; забезпечення виконання заходів, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та ліквідацію їх наслідків; установлення критеріїв класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; збирання інформації та здійснення обміну нею у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; розроблення і здійснення загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України.

Повноваження у відповідній сфері Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, що сьогодні є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, визначено Законом України "Про захист населення від надзвичайних ситуацій техногенного природного характеру" (стаття 30), а також Положенням про це міністерство.<sup>1</sup> Згідно з цими нормативно-правовими актами до його компетенції віднесено: забезпечення реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідацію їх наслідків і наслідків Чорнобильської катастрофи; керівництво діяльністю підпорядкованих йому органів управління з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, спеціальних і спеціалізованих формувань; здійснення контролю за проведенням аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; координацію діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснення оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, забезпечення належного функціонування галузевих територіальних і локальних систем оповіщення; здійснення державного нагляду та контролю за розробленням і реалізацією заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; затвердження планів локалізації та ліквідації аварій (катастроф);

<sup>1</sup> Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, затверджене Указом Президента України № 1005 від 28 жовтня 1996 року (із змінами, внесеними Указами № 388 від 6 травня 1997 року, № 1320 від 1 грудня 1997 року, № 553 від 3 квітня 2000 року) //Офіційний Вісник України. - 2000. -№ 14.-21 квітня. 84

проведення науково-дослідних робіт у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснення інших повноважень, визначених законами України, актами Президента України.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, створює разом з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідні територіальні органи подвійного підпорядкування. Керівники цих органів призначаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, за погодженням з відповідною державною адміністрацією.

Інші спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади згідно з Законом "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" (стаття 31) у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру розробляють і здійснюють організаційні та інженерно-технічні заходи у своїй галузі; забезпечують здійснення підприємствами, установами й організаціями, що відносяться до сфери їх управління, заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру відповідно до аварійних планів; розробляють і затверджують галузеві норми та правила безпеки виробництва, технологічних процесів, продукції; забезпечують розроблення та реалізацію заходів щодо забезпечення хімічної, медико-біологічної, вибухової, пожежної, екологічної безпеки, а також норм і правил проектування, будівництва й експлуатації об'єктів виробничого та соціального призначення в зонах мож-

ливого впливу небезпечних техногенних процесів і природних явищ; організують і здійснюють проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських, випробних і проектних робіт з питань забезпечення безпеки виробленої продукції, підвищення безпеки виробництва на підприємствах, в установах та організаціях, що відносяться до сфери їх управління; здійснюють методичне керівництво захистом працівників підприємств, установ та організацій, що відносяться до сфери їх управління, від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснюють інші повноваження, визначені законами України, актами Президента України.

Більш детально повноваження інших спеціально уповноважених органів виконавчої влади у даній сфері викладено в Постанові Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 р. "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру" (зі змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України № 1376 від 29 липня 1999 р. і № 1006 від 9 серпня 2001 р.).<sup>1</sup> Такими органами, зокрема, визначено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, Міністерство транспорту України, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Державний комітет України по водному господарству та інші. Так, на Мінекоресурсів покладаються такі повноваження: забезпечення вдосконалення законодавства та розроблення базових нормативних актів з питань техногенної та екологічної безпеки, а також впровадження відповідних механізмів її регулювання з метою здійснення політики запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

<sup>1</sup> Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 р. зі змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1376 від 29 липня 1999 р. //Офіційний вісник України. - 1999. - № 31. -20 серпня. 86

визначення критеріїв і норм техногенної та екологічної безпеки, контроль за безпечним використанням природних ресурсів;

організація і здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними, радіоактивними й токсичними речовинами, дотримання умов безпечного розміщення та збереження небезпечних, токсичних і радіоактивних відходів;

методичне забезпечення управління та здійснення контролю за екологічно обґрунтованим проведенням робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і аварій;

організація робіт з прогнозування екологічного стану в районах розташування потенційно небезпечних об'єктів та інтенсивної військової та господарської діяльності, у тому числі у випадку виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

організація і проведення спостереження, оцінки та прогнозу стану атмосфери, водних об'єктів і сільськогосподарських культур, радіоактивного та хімічного забруднення довкілля території України;

попередження про стихійні гідрометеорологічні явища, екстремально високі рівні забруднення довкілля;

забезпечення керівних органів єдиної державної системи гідрометеорологічною інформацією та інформацією про забруднення довкілля;

здійснення в разі виникнення надзвичайних ситуацій оперативного контролю та виміру радіоактивного і хімічного забруднення, згідно з установленим регламентом, у місцях проведення постійних спостережень;

організація і проведення моніторингу небезпечних екзогенних геологічних процесів;

прогнозування разом з Національною академією наук розвитку небезпечних геологічних і геофізичних процесів;

проведення загальнодержавної класифікації потенційно небезпечних техногенних об'єктів;

визначення критичних територій за екологічними наслідками можливих надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; розроблення методики прогнозування й оцінки екологічних наслідків можливих надзвичайних ситуацій і аварій;

визначення оптимальної структури та єдиних технічних вимог щодо проведення постійних спостережень за техногенно небезпечними об'єктами й територіями, на яких вони були розташовані;

розроблення та дослідне впровадження рекомендацій щодо вилучення з технологічного процесу потенційно техногенно небезпечних об'єктів різних галузей, небезпечних речовин і технологій;

спостереження і контроль за небезпечними екзогенними геологічними процесами;

прогнозування небезпечних геологічних і геофізичних процесів тощо.

На Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України у відповідній сфері покладається:

забезпечення контролю за станом потенційно небезпечних об'єктів, які входять до складу галузі;

своєчасне та об'єктивне інформування населення про наслідки надзвичайних ситуацій в Україні та за її межами;

позачергова передача повідомлень, які стосуються надзвичайних ситуацій, та рекомендацій населенню щодо правил поведінки в цих умовах;

надання органам виконавчої влади та службам МНС найкращого ефірного часу для проведення пропаганди основ безпеки життєдіяльності;

створення на замовлення МНС спеціальних рекламних кліпів з питань пропаганди основ безпеки життєдіяльності;

управління створенням і діяльністю функціональної підсистеми єдиної державної системи "Інформування населення про наслідки надзвичайних ситуацій".

## ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗОН НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

Певні управлінські функції покладаються на Міністерство транспорту України. Цей орган, зокрема, забезпечує:

управління створенням і діяльністю функціональних підсистем єдиної державної системи;

транспортне забезпечення заходів реагування на надзвичайні ситуації;

сили та засоби пошуку і рятування на морі та судноплавних річках;

безпека польотів цивільної авіації;

сили та засоби реагування на надзвичайні ситуації на транспорті;

безпеку судноплавства. На Держбуд у відповідній сфері покладається: створення нормативно-методичної бази для проектування, будівництва й експлуатації об'єктів у складних інженерно-геологічних умовах, а також розроблення нових та вдосконалення існуючих методів і засобів інженерного захисту територій, будівель і споруд від небезпечних техногенних та природних процесів;

нормативно-методичне забезпечення заходів запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них у процесі здійснення будівництва та інженерного захисту об'єктів і територій;

розроблення методів розрахунку шкоди, заподіяної об'єктам комунальної сфери і майну громадян унаслідок надзвичайних ситуацій, потреби у матеріальних ресурсах, необхідних для проведення аварійно(пошуково)-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також для повного відновлення цих об'єктів;

проведення разом з відповідними місцевими державними адміністраціями розрахунку шкоди, заподіяної внаслідок надзвичайних ситуацій, і потреб у матеріальних ресурсах, необхідних для їх ліквідації;

організація і здійснення заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них на підвідомчих об'єктах;

забезпечення участі сил і засобів підлеглих формувань (у межах їх тактико-технічних можливостей), спеціалізованих будівельно-монтажних і проектних організацій у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на територіях впливу надзвичайних ситуацій;

контроль якості проведення відбудовчих робіт на зазначених територіях;

управління створенням і діяльністю функціональної підсистеми єдиної державної системи "Сили та засоби запобігання і реагування на надзвичайні ситуації на об'єктах житлово-комунальної сфери".

Деякі повноваження у розглядуваній сфері покладаються законодавством на Державний комітет України по водному господарству. Це організація роботи, пов'язаної зі здійсненням нагляду за безпечною експлуатацією гідротехнічних споруд, водойм і шламонакопичувачів, визначенням ступеня їх надійності та прогнозуванням можливості виникнення надзвичайних ситуацій, прийняття рішень стосовно доцільності подальшої експлуатації або зміни режиму роботи цих об'єктів; розроблення разом з іншими органами виконавчої влади комплексу заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення руйнівних наслідків повеней, забезпечення безаварійного пропуску паводкових вод на річках України; управління створенням і діяльністю функціональної підсистеми єдиної державної системи "Здійснення протипаводкових і протиповеневих заходів" тощо.

Указом Президента України № 1303 від 5 грудня 2000 року "Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки"<sup>1</sup> з метою вдосконалення державного регулювання у сфері

<sup>1</sup> Указ Президента України "Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки" № 1303 від 5 грудня 2000 року //Офіційний Вісник України. - 2000. - № 49. - 22 грудня. 90

ядерної та радіаційної безпеки у зв'язку з прийняттям Україною зобов'язань щодо виконання вимог Конвенції про ядерну безпеку та Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та безпеку поводження з радіоактивними відходами, було утворено Державний комітет ядерного регулювання України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом на базі Головної державної інспекції з нагляду за ядерною безпекою і Департаменту ядерного регулювання Міністерства екології та природних ресурсів України. На цей Комітет, зокрема, покладалися такі функції: визначення критеріїв, вимог та умов щодо безпеки під час використання ядерної енергії; видача дозволів і ліцензій на здійснення діяльності у цій сфері; державний нагляд за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної і радіаційної безпеки та виконання інших функцій національного регулюючого органу з ядерної та радіаційної безпеки, визначених Конвенцією про ядерну безпеку та Об'єднаною конвенцією про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та безпеку поводження з радіоактивними відходами.

Певні повноваження у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру законодавством (стаття 32 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру") покладаються на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. А саме у межах відповідних територій вони: беруть участь у забезпеченні реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснюють управління через відповідні територіальні підсистеми єдиної державної системи; забезпечують проведення евакуаційних заходів у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснюють підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру відповідно до своїх повноважень;

здійснюють збирання інформації та обмін нею у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, забезпечують своєчасне оповіщення та інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; створюють фінансові та матеріальні резерви для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків відповідно до законодавства; забезпечують організацію і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час їх проведення; сприяють сталому функціонуванню об'єктів господарювання в зоні виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; здійснюють інші повноваження, визначені законами України, актами Президента України.

До системи повсякденного управління єдиною державною системою входять оснащені необхідними засобами зв'язку, оповіщення, збирання, аналізу та передачі інформації:

центри управління в надзвичайних ситуаціях, оперативно-чергові служби уповноважених органів з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення;

диспетчерські служби центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій.

До складу єдиної державної системи входять відповідні сили та засоби функціональних і територіальних підсистем, а також недержавні (добровільні) рятувальні формування, які залучаються для виконання відповідних робіт.

Військові та спеціальні цивільні аварійно(пошуково)-рятувальні формування, з яких складаються зазначені сили та засоби, укомплектовуються з урахуванням необхідності проведення роботи в автономному режимі протягом не менше трьох діб і перебувають в стані постійної готовності (далі - сили постійної готовності).

Сили постійної готовності, згідно з законодавством, можуть залучатися для термінового реагування в разі виникнення надзвичайної ситуації з повідомленням про це відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, керівників державних підприємств, установ та організацій.

Спеціально підготовлені сили та засоби Міноборони у виняткових випадках залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій у порядку, визначеному Законом України "Про надзвичайний стан".

Сили та засоби Міністерства внутрішніх справ України, Державного комітету в справах охорони державного кордону України та Служби безпеки України залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків у межах, що не суперечать законодавству.

За рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, державних адміністрацій і виконавчих органів рад, за наказами керівників державних підприємств, установ та організацій на базі існуючих спеціалізованих служб і підрозділів (будівельних, медичних, хімічних, ремонтних та інших) утворюються позаштатні спеціалізовані формування, призначені для проведення конкретних видів невідкладних робіт у процесі реагування на надзвичайні ситуації. Ці формування проходять спеціальне навчання, періодично залучаються до участі в практичному відпрацюванні дій з ліквідації надзвичайних ситуацій разом із силами постійної готовності.

Законодавство встановлює також можливості для участі громадськості в діяльності щодо запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій. Громадські об'єднання можуть брати участь у виконанні робіт, пов'язаних із запобіганням надзвичайним ситуаціям і реагуванням на них під керівництвом територіальних органів, уповноважених з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення за наявності в учасників зазначених робіт - представників цих об'єднань відповід-

ного рівня підготовки, підтвердженого в атестаційному порядку.

Залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад у межах конкретної території може існувати один з таких режимів функціонування єдиної державної системи:

режим повсякденної діяльності - у нормальній виробничо-промисловій, радіаційній, хімічній, біологічній (бактеріологічній), сейсмічній, гідрогеологічній і гідрометеорологічній обстановці (за відсутності епідемії, епізоотії та епіфітотії);

режим підвищеної готовності - у разі істотного погіршення виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрогеологічної і гідрометеорологічної обстановки (з одержанням прогнозу інформації щодо можливості виникнення надзвичайної ситуації);

режим діяльності у надзвичайній ситуації - у разі реальної загрози виникнення надзвичайних ситуацій і реагування на них;

режим діяльності у надзвичайному стані - запроваджується в Україні або на окремих її територіях в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України "Про надзвичайний стан".

Основні заходи, що реалізуються єдиною державною системою:

1) у режимі повсякденної діяльності:

ведення спостереження та здійснення контролю за станом довкілля, обстановкою на потенційно небезпечних об'єктах і прилеглий до них території;

розроблення та виконання цільових і науково-технічних програм і заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення безпеки та захисту населення, зменшення можливих матеріальних втрат, забезпечення сталого функціону-

вання об'єктів економіки та збереження національної культурної спадщини в разі виникнення надзвичайної ситуації;

удосконалення процесу підготовки персоналу уповноважених органів з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення, підпорядкованих їм сил;

організація навчання населення методів і користування засобами захисту, правильних дій у цих ситуаціях;

створення і поновлення резервів матеріальних і фінансових ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій;

здійснення цільових видів страхування;

оцінка загрози виникнення надзвичайної ситуації та можливих її наслідків;

створення галузевих реєстрів об'єктів і виробництв, розроблення інтегральних показників ступеня ризику експлуатації (Підпункт 1 пункту 21 доповнено абзацом згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1376 від 29 липня 1999 р.);

2) у режимі підвищеної готовності - здійснення заходів, визначених для режиму повсякденної діяльності, і додатково:

формування оперативних груп для виявлення причин погіршення обстановки безпосередньо в районі можливого виникнення надзвичайної ситуації, підготування пропозицій щодо її нормалізації;

посилення роботи, пов'язаної з веденням спостереження та здійсненням контролю за станом довкілля, обстановкою на потенційно небезпечних об'єктах і прилеглий до них території, прогнозуванням можливості виникнення надзвичайної ситуації та її масштабів;

розроблення комплексних заходів щодо захисту населення і територій, забезпечення стійкого функціонування об'єктів економіки;

приведення в стан підвищеної готовності наявних сил і засобів та залучення додаткових сил, уточнення планів їх дій і переміщення в разі необхідності в район можливого виникнення надзвичайної ситуації;



проведення заходів щодо запобігання виникненню надзвичайної ситуації;

запровадження цілодобового чергування членів Державної, регіональної, місцевої чи об'єктової комісії (залежно від рівня надзвичайної ситуації");

3) у режимі діяльності в надзвичайній ситуації:

здійснення відповідною комісією в межах її повноважень безпосереднього керівництва функціонуванням підсистем і структурних підрозділів єдиної державної системи;

організація захисту населення і території;

переміщення оперативних груп у район виникнення надзвичайної ситуації;

організація роботи, пов'язаної з локалізацією або ліквідацією надзвичайної ситуації, із залученням необхідних сил і засобів;

визначення меж території, на якій виникла надзвичайна ситуація;

організація робіт, спрямованих на забезпечення сталого функціонування об'єктів економіки та об'єктів першочергового життєзабезпечення постраждалого населення;

здійснення постійного контролю за станом довкілля на території, що зазнала впливу наслідків надзвичайної ситуації, обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглий до них території;

інформування вищих органів управління про рівень надзвичайної ситуації та вжиті заходи, пов'язані з реагуванням на цю ситуацію, оповіщення населення та надання йому необхідних рекомендацій щодо поведінки в умовах, які склалися;

4) у режимі діяльності в надзвичайному стані:

здійснення заходів, передбачених Законом України "Про надзвичайний стан".

Належне функціонування єдиної системи запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них забезпечується координацією її структурних елементів. Ця координація має такі особливості.

З метою запобігання надзвичайним ситуаціям, своєчасного і ефективного реагування на них організується взаємодія органів управління та підпорядкованих їм сил, а саме:

визначаються центральні й територіальні органи управління, які взаємодіють у кризових ситуаціях, склад і кількість сил і засобів реагування на надзвичайну ситуацію;

погоджується порядок спільних дій сил реагування на надзвичайну ситуацію з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання;

вирішуються питання всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління з питань надзвичайних ситуацій і підпорядкованими їм силами, у тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами;

установлюється порядок приведення в готовність і організації управління спільними діями органів управління з питань надзвичайних ситуацій і підпорядкованих їм сил у процесі виконання завдань.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку надзвичайної ситуації взаємодія організується:

на загальнодержавному рівні - безпосередньо між органами управління в надзвичайних ситуаціях і силами (функціональними підсистемами) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади під загальним керівництвом Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

на регіональному та місцевому (районному) рівні - між територіальними і місцевими структурами управління інших центральних органів виконавчої влади та їх силами під керівництвом регіональної або місцевої комісії.

Взаємодія у подоланні надзвичайних ситуацій організується через спеціально визначені оперативні групи, представників відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Усе вищезазначене свідчить про наявність в Україні розгалуженої системи органів, які на всіх рівнях територіальної організації країни відповідно до своїх представницьких, функціональних повноважень забезпечують організацію здійснення заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям з небезпечними для життя та здоров'я людини екологічними наслідками і реагування на них. Проте аналіз цієї організаційної системи показує, що ній мають місце певні недоліки, котрі впливають на ефективність функціонування даної системи в цілому та її окремих елементів, тому необхідне її подальше вдосконалення.<sup>1</sup>

Акцентуючи увагу на зазначених недоліках, В.І. Андрейцев, зокрема, указував: "Незважаючи на різноманітні організаційно-правові форми упередження екологічної загрози, наявні засоби та способи запобігання реально не забезпечують відвернення екологічної загрози як від природної стихії, так і від техногенного впливу, а тому говорити про високий рівень ефективності організаційно-правового забезпечення немає підстав. Також не вдається за допомогою наявних організаційно-правових форм унеможливити настання надзвичайних екологічних ситуацій внаслідок природної стихії".<sup>2</sup> Це зумовлюється неналежною науковою, технічною, технологічною, фінансовою забезпеченістю діяльності відповідних державних органів, превалюванням диференційованого підходу до забезпечення екологічної безпеки стосовно створення загрози від природної стихії та окремо від дій техногенних чинників.<sup>3</sup>

Приєднуючись до наведених критичних зауважень, вважаємо за доцільне особливу увагу приділити правовому забезпе-

Єрофєєв М.І. Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення техногенно-екологічної безпеки // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. - К., 1997. - С. 209-210.

Андрейцев В.І. Організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки // У кн.: Екологічне право: Особлива частина. Підручник для студ. юрид. вузів і факультетів: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. - К.: Істина, 2001. - С. 164-165.

Там само. - С. 165.

ченню діяльності державних органів у сфері запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям і реагування на них, яке потребує вдосконалення. У цій сфері чинними є численні нормативно-правові акти, що визначають відповідні функціональні повноваження державних органів: Конституція України, Закони України "Про міліцію", "Про Збройні Сили України", "Про Службу безпеки України", "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", "Про ветеринарну медицину", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим", "Про Раду національної безпеки і оборони України", "Про війська цивільної оборони України", "Про місцеві державні адміністрації", "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону", "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України", "Про війська цивільної оборони України", а також постанови Кабінету Міністрів України про затвердження: Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій (№ 1099 від 15 липня 1998 року), Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (№ 1198 від 3 серпня 1998 року), Положення про Державний координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації на водних об'єктах (№ 1514 від 18 серпня 1999 року) тощо. Така розпорошеність по різних нормативно-правових актах приписів, що визначають повноваження відповідних органів у даній сфері, об'єктивно обумовлює необхідність їх систематизації в найближчій перспективі. Її цілями мають бути: узгодження розрізнених нормативно-правових актів з питань організації діяльності державних органів у сфері запобігання екологічним ситуаціям та іншим надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру і реагування на них; забезпечення функ-

ціонування організаційно-правових формувань у даній сфері як єдиної системи.

Аналіз організаційної системи регулювання суспільних відносин у даній сфері й управління ними свідчить про те, що окремі її елементи лише названі в спеціалізованих базових нормативно-правових актах, інші ж узагалі в них не згадуються, тобто не включаються до єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них, що не забезпечує її всебічного, комплексного правового регулювання.

Візьмемо, наприклад, Верховну Раду України. Найбільш детально її повноваження в даній сфері встановлюються статтями Основного Закону України (пункт 31 статті 85, пункт 21 статті 106), Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" (стаття 6), Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (стаття 65), Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" (стаття 5), які присвячені участі парламенту в прийнятті рішень про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації чи введення надзвичайного стану в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю значної кількості населення).

Лише окремих фінансово-бюджетних аспектів діяльності Верховної Ради України торкається спеціалізоване законодавство з питань надзвичайних екологічних ситуацій. Відповідно до Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" за недостатності бюджетних коштів для запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації Кабінет Міністрів України подає Президентові України законопроект про зміни до Державного бюджету України, який далі подається до Верховної Ради України для позачергового розгляду як невідкладний (частина 1 статті 10).

Зовсім не відображаються в спеціалізованому законодавстві повноваження парламенту щодо контролю за реалізацією законодавства про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження. Зокрема, за Конституцією України від імені Верховної Ради контроль за використанням коштів, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них, здійснює Рахункова палата (стаття 98). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав людини і громадянина (стаття 101), у тому числі при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій тощо.

Не до кінця визначені в спеціальному законодавстві з питань надзвичайних ситуацій повноваження Верховної Ради України стосовно планування заходів щодо запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та реагування на них. Зазначені повноваження здійснюються шляхом розгляду в парламенті та прийняття ним загальнодержавних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям, вдосконалення фінансового, інформаційного, організаційного та правового забезпечення діяльності державних органів у даній сфері суспільних відносин. Однією з таких програм може стати Загальнодержавна програма технічного переоснащення, перспективного та соціального розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної (аварійно-рятувальної) служби центрального органу виконавчої влади, проект якої знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.<sup>1</sup>

Не визначена в спеціальному законодавстві і участь Верховної Ради України у міжнародному співробітництві з питань надзвичайних ситуацій. Між тим Верховна Рада України є головною дійовою особою в цій сфері міжнародних відносин.

<sup>1</sup> Загальнодержавна програма технічного переоснащення, перспективного та соціального розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної (аварійно-рятувальної) служби центрального органу виконавчої влади // Законопроект за реєстрац. № 7455 від 04.07.2001 р.

Вона ратифікувала численні міжнародні договори, якими передбачається співробітництво України з іншими державами світу в питаннях запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та ліквідації їх наслідків.

Звертає на себе увагу й те, що в спеціалізованому законодавстві з питань надзвичайних ситуацій не враховано, що до повноважень парламенту України відноситься й визначення основних напрямків державної політики в галузі захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій (див., зокрема, Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвержені постановою Верховної Ради України № 188/98-ВР від 5 березня 1998 року).<sup>1</sup> Зроблений аналіз свідчить про доцільність систематизації в спеціалізованому законодавстві з питань надзвичайних ситуацій та цивільної оборони правових норм, присвячених повноваженням парламенту в даній сфері суспільних відносин. У процесі цієї систематизації мають бути відображені всі аспекти діяльності Верховної Ради України у сфері захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій.

Потребують систематизації й правові норми, що розпорошені по багатьох законодавчих актах (Конституція України, Закони України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про правовий режим надзвичайного стану" тощо), які визначають повноваження Президента України у сфері попередження надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідації їх наслідків. У єдиному законодавчому акті доцільно відбити повноваження глави держави щодо прийняття рішення про оголошення окремої місцевості України зоною надзвичайної екологічної ситуації; представництва України в міжнародних відносинах з питань захисту населення і територій від аварій, ка-

<sup>1</sup> Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвержені постановою Верховної Ради України № 188/98-ВР від 5 березня 1998 року //Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.

тастроф, стихійного лиха; здійснення законодавчої діяльності у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям з небезпечними для життя і здоров'я населення екологічними наслідками та реагування на них; утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з повноваженнями в галузі захисту населення і територій від небезпечних для життя і здоров'я людини, стану довкілля наслідків техногенних аварій і катастроф, стихійного лиха тощо.

У чинному законодавстві має місце певна невпорядкованість у визначенні координуючих органів та органів управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Так, згідно зі статтею 27 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" координуючими органами на загальнодержавному рівні є Рада національної безпеки та оборони України, комісії (ради) з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і з питань безпечної життєдіяльності населення, що створюються Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Натомість пунктом 10 Постанови Кабінету Міністрів України № 1198 від 3 серпня 1998 р. "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру" передбачено децю інший склад координуючих органів на загальнодержавному рівні. До них відносяться: Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення. Передбачено також, що в окремих випадках для ліквідації надзвичайної ситуації та її наслідків рішенням Кабінету Міністрів України утворюється спеціальна Урядова комісія. У зазначеному Положенні не згадується Рада національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та

в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Очевидну неузгодженість між наведеними законом та урядовою постановою можна пояснити недоліками в організації нормотворчості, але значною мірою це пов'язане з невіданим вибором форми правового акта (Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, що затверджується

Кабінетом Міністрів України), який повинен, відповідно до статті 19 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", регламентувати питання щодо діяльності державних органів у даній сфері суспільних відносин. На рівні підзаконного акта неможливо врегулювати питання, що віднесені до сфери дії законів. Це, зокрема, стосується Ради національної безпеки та оборони України правовий статус якої визначається Конституцією України (стаття 107) та Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 року.

Ураховуючи зазначену обставину, а також те, що завдання забезпечення екологічної безпеки в Україні, включаючи захист населення від надзвичайних ситуацій з небезпечними для життя та здоров'я людини, стану довкілля наслідками, є конституційним обов'язком усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, детальну регламентацію організації та функціонування єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру і реагування на них доцільно здійснювати на рівні закону, а не підзаконного акта. Це дозволить в одному законодавчому акті (пропонуємо назвати його Законом України "Про єдину державну систему захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру") висвітлити діяльність усіх державних органів, включаючи Верховну Раду України, Президента України, Раду національної безпеки та оборони України, органів місцевого самоврядування в зазначеній сфері, а відтак відтворити повною мірою

єдину державну систему регулювання та управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання таким ситуаціям і реагування на них.

### **Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації**

Високий ступінь вірогідності виникнення надзвичайних екологічних ситуацій зумовлює запровадження механізму оперативного реагування на такі ситуації та ліквідації їх наслідків. Цей механізм включає в себе: планово-прогнозне, інформаційне, фінансове забезпечення заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій, розвиток яких несе загрозу для стану довкілля, здоров'я та життя населення, а також організаційно-правове забезпечення оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, життєдіяльності населення, функціонування економіки певних місцевостей в умовах ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій.

*Планове-прогнозне забезпечення* охоплює планування роботи щодо запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на прогнозовані варіанти їх можливого розвитку і здійснюється на основі відстеження змін у навколишньому природному та техногенному середовищі, а також на основі відповідних документів, які регламентують порядок і методіку цього планування.

Масштаби та наслідки можливої надзвичайної ситуації визначаються на підставі експертної оцінки, прогнозу чи результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами. Залежно від отриманих результатів розробляється план реагування на загрозу виникнення конкретної надзвичайної ситуації.

Основним завданням плану реагування на надзвичайну ситуацію або загрозу її виникнення є збереження життя та здоров'я людей, мінімізація матеріальних втрат. З цією метою вживаються дієві заходи для захисту житла, дошкільних,

навчальних і медичних закладів, місць постійного перебування людей, вирішення питань термінової евакуації населення з території, на яку може бути поширена небезпечна дія наслідків прогнозованої надзвичайної ситуації.

План реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації з визначеними джерелами фінансування робіт затверджується Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівниками державних підприємств, установ та організацій.

З метою завчасного здійснення заходів щодо реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації та максимально можливого зниження втрат провадиться планування дій у рамках єдиної державної системи відповідно до планів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, оперативних планів дій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Обсяг і зміст цих заходів визначаються з дотриманням вимоги необхідної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів.

Основну частину робіт, пов'язаних з реагуванням на надзвичайну ситуацію або усуненням загрози її виникнення, виконують аварійні формування чи підрозділи потенційно небезпечного об'єкта чи адміністративно-територіальної одиниці з наданням їм необхідної допомоги з боку структурних підрозділів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України тощо.

До виконання зазначених робіт повинні залучатися передусім аварійно(пошуково)-рятувальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, на об'єкті якого сталася аварія, що призвела до надзвичайної ситуації, відповідні структурні підрозділи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміні-

страцій, виконавчого органу рад, на території яких виникла надзвичайна ситуація.

Організаційно-методичне керівництво плануванням дій єдиної державної системи здійснює Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

На Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, його кризовий центр, координаційний центр аварійно(пошуково)-рятувальних робіт у повітрі, уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення покладається:

забезпечення стратегічного й оперативного планування в рамках єдиної державної системи;

збирання, оброблення та доведення до виконавців інформації, необхідної для цілей планування й управління, включаючи інформацію про стан і потенційну небезпеку об'єктів і природних явищ, потенційну загрозу, оцінку ризику (з урахуванням прогнозованих і фактичних метеорологічних, сейсмічних та інших обставин).

**Інформаційне забезпечення** функціонування єдиної державної системи здійснюється:

центром управління в надзвичайних ситуаціях Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

силами і засобами Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (далі - Урядова інформаційна система) із залученням технічних засобів і студійних комплексів Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України;

інформаційними центрами та центрами управління в надзвичайних ситуаціях міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

центрами управління в надзвичайних ситуаціях Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та

Севастопольської міських державних адміністрацій, відповідних органів місцевого самоврядування.

уповноваженими органами з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення, до яких відносяться: Головне управління з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, управління з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, відділ з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій;

інформаційними службами підприємств, установ, організацій і потенційно небезпечних об'єктів із залученням засобів зв'язку і передачі даних.

Порядок збирання інформації з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій і обміну цією інформацією між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, управління силами та засобами оперативного реагування, уповноваженими органами з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту населення визначається регламентом інформаційного обміну між користувачами Урядової інформаційної системи, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

У разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації застосовується порядок оповіщення про це, визначений Положенням про організацію оповіщення і зв'язку в надзвичайних ситуаціях, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 192 від 15 лютого 1999 року.<sup>1</sup>

**Фінансове забезпечення** єдиної державної системи здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів, позабюджетних коштів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, центральних органів виконавчої влади, коштів держав-

<sup>1</sup> Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 192 від 15 лютого 1999 року //Офіційний Вісник України. - 1999. - № 7. - 5 березня. 108

них підприємств, установ та організацій, страхових фондів та інших джерел.

Для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюються:

*на загальнодержавному рівні:*

резервний фонд Кабінету Міністрів України - для фінансування витрат, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня (за рахунок видатків Державного бюджету України);

запаси матеріальних ресурсів - для проведення першочергових робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій (за рахунок державного матеріального резерву, що створюється згідно з законодавством);

*на регіональному рівні:*

регіональний резерв фінансових ресурсів - відповідно до законодавства;

*на місцевому рівні:*

місцевий резерв фінансових ресурсів - відповідно до законодавства;

*на об'єктовому рівні:*

запаси матеріальних і фінансових ресурсів - за рахунок власних коштів державних підприємств, установ та організацій.

Обсяги матеріальних і фінансових ресурсів визначаються органом, що їх створює.

Якщо для локалізації або ліквідації надзвичайної ситуації необхідні матеріальні та фінансові ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості, місцева або об'єктова комісія звертається за допомогою до відповідної регіональної комісії, яка, приймаючи рішення щодо надання необхідної допомоги, бере на себе відповідальність за координацію дій або керівництво роботою з ліквідації цієї ситуації.

У разі нестачі матеріальних і фінансових ресурсів для ліквідації надзвичайної ситуації регіонального або загальнодержавного рівня за клопотанням центральних органів виконавчої

влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій зазначені ресурси можуть бути виділені їм в установленому законодавством порядку з державного матеріального резерву і резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Детально проблеми фінансового забезпечення ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій розглядаються в наступному підрозділі цієї роботи.

**Правовий режим надзвичайних ситуацій**, пов'язаних зі змінами в довкіллі, небезпечними для життя і здоров'я людини, функціонування тваринного і рослинного світу, диференціюється відповідно до підстав, визначених Законами України "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації".

Згідно з законодавством надзвичайний стан - це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру (особливо тяжких - стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо) не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю значної кількості населення. В умовах надзвичайного стану допускаються тимчасові, обумовлені загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України (статті 1, 2, 4, 5 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану").

Якщо нема підстав для введення правового режиму надзвичайного стану, то встановлюється правовий режим надзвичайної ситуації техногенного та природного походження. Він має на меті забезпечення ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, тобто проведення комплексу заходів, які включають аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, у тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, яке призвело (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат); і спрямовуються на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Залежно від обстановки, ступеня поширення прогнозованої або такої, що виникла, надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру рішення про встановлення режиму надзвичайної ситуації приймається Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах конкретної території (статті 1, 3, 22 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру").

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації є різновидом правового режиму надзвичайної ситуації техногенного та природного походження, але пристосований для вирішення проблем надзвичайного характеру, що викликані негативними змінами в навколишньому природному середовищі (втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів і ресурсів унаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу сти-



хійних сил природи й інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах).

Згідно зі статтею 8 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації - це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування заподіяних збитків, спеціальний режим поставок продукції для державних потреб, реалізацію комплексних і цільових програм громадських робіт.

Зазначеним Законом установлено спеціальну процедуру оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Згідно зі статтею 5 Закону підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;

виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території, які неможливо усунути без Застосування надзвичайних заходів з боку держави;

негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;

значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Ці підстави, безумовно, відбивають усі можливі обставини, виникнення яких дозволяє ставити питання про оголошення окремих місцевостей зоною надзвичайної екологічної ситуації. Проте визначені ці підстави недостатньо чітко, має місце неузгодженість з іншими законодавчими актами. Останнє, зокрема, виявляється в пункті 1 статті 5 даного Закону, у якій ідеться про "перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища". Такі гранично допустимі норми чинним законодавством не передбачаються. Натомість критерії якості навколишнього природного середовища, його окремих елементів закріплено системою екологічних нормативів, застосування яких передбачено статтею 33 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Центральне місце серед зазначених екологічних нормативів займають нормативи екологічної безпеки щодо гранично допустимих: концентрації забруднюючих речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівня акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище; вмісту шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах. Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних впливів на нього є єдиними для всієї території України. Саме про нормативи екологічної безпеки й мало б

ітися в пункті 1 статті 5 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації".

Звертає на себе увагу й відсутність належної чіткості у визначенні підстав для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Це пов'язане насамперед із застосуванням неконкретних критеріїв у визначенні відповідних підстав: "значне перевищення гранично допустимих норм", "заподіяння значної матеріальної шкоди", "негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території", "суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення", "значне збільшення рівня захворюваності". У наведених прикладах виникають, зокрема, такі запитання: яке перевищення гранично допустимих норм може визнаватися значним (у десять, п'ятдесят, сто разів?); яка площа місцевості чи адміністративно-територіальна ланка (село, місто, район, область) має свідчити про значну територію, на якій сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі; який зміст вкладається у вираз "суттєво обмежують або обмежують проживання населення" (не можна споживати місцеві продукти, воду?); яка динаміка захворюваності населення має свідчити про її (захворюваності) значне збільшення?

Очевидною є певна неузгодженість між окремими підставами оголошення місцевості зоною надзвичайною екологічною ситуацією. Так, однією з таких підстав є "виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей". Зазначена загроза має місце в усіх випадках, коли перевищуються нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин на певній території. Тож у запропонованій редакції пункту 1 статті 5 розглядуваного Закону посилення на значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища є зайвим, оскільки іманентно ця обставина присутня у "виникненні реальної загрози життю та здоров'ю". Інакше кажучи, будь-яке перевищення нормативів екологічної безпеки створює загрозу

для життя і здоров'я людини, а тому спричиняє застосування до винних осіб санкцій адміністративного, кримінального, матеріального, дисциплінарного характеру в порядку, установленому законодавством.

Викликає зауваження і така підстава, як "заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам". Зазначена підстава не завжди може свідчити про виникнення саме надзвичайної екологічної ситуації. Наприклад, після землетрусу, у якому постраждало місто, лишаються тільки зруйновані будинки, інші споруди, об'єкти інженерної та соціальної інфраструктури. Негативні ж природні прояви в цьому випадку можуть тривати незначний час (декілька годин протягом однієї чи декількох діб), а потім зникають. З огляду на зазначене не можна розглядати матеріальну шкоду юридичним і фізичним особам як самостійну підставу для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Вона може бути лише додатковою ознакою, що характеризує руйнівний вплив стихійних сил природи, техногенних чи інших факторів на стан навколишнього природного середовища відповідної місцевості.

Неприйнятним є й положення пункту 2 статті 5 розглядуваного Закону, який визначає підставою для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації значну матеріальну шкоду, що заподіяна навколишньому природному середовищу. Очевидно, що в даному випадку наголос слід було б робити не на матеріальній (точніше, економічній), а на екологічній шкоді. Майнова шкода, як відомо, посягає на майнові інтереси природокористувача. Її безпосередній об'єкт заподіяння - право власності держави, територіальних громад, громадян, юридичних осіб на товарно-матеріальні цінності, майнові блага, прибутки, що отримуються від експлуатації природних ресурсів.

<sup>1</sup> Петров В.В. Экология и право. - М., 1981. - С. 143-162; Экологическое право Украины: Курс лекций /Под ред. И.И. Каракаша. - Одесса: Латстар, 2001.-С. 180-181.

Ця шкода проявляється в заподіянні майнової шкоди у вигляді загибелі, знищення, пошкодження майна і збитків, що викликані неотриманням прибутків від використання природного об'єкта в господарських цілях, які природокористувач мав би за нормальних умов виробництва, а також невиробничі витрати на ліквідацію наслідків заподіяної шкоди та відновлення порушеного матеріального стану. Відшкодовується матеріальна шкода за нормами цивільного й екологічного законодавства (див. статтю 69 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Екологічна шкода, на відміну від матеріальної, безпосереднім об'єктом свого посягання має природне середовище, її природні процеси обміну і, отже, екологічні інтереси суспільства в чистому, продуктивному, генетично різноманітному природному середовищі перебування. Проявляється ця шкода в різноманітних формах: забруднення довкілля, виснаження екологічних ресурсів природи, порушення обмінних зв'язків між окремими елементами природного середовища, руйнування екологічних систем природи тощо.

Головна особливість екологічної шкоди полягає в наявності таких втрат у навколишньому природному середовищі, які є невідновними, чи відносно відновними чи важко відновними втратами, відтворення яких потребує тривалого часу.

Саме наявність екологічної шкоди дає підстави для прийняття рішення про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Ця обставина і має знайти належне відображення в законодавстві про надзвичайні екологічні ситуації.

Слід акцентувати увагу на порядку оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Законодавством (стаття 6 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації") передбачено, що окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради націо-

нальної безпеки та оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів із дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, який відає питаннями екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або з власної ініціативи.

У статті 6 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" визначено також положення, що мають міститися в Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. До них відносяться:

обставини, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

обґрунтування необхідності оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації;

межі території, яка оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації;

заходи щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

основні заходи, що запроваджуються для подолання наслідків надзвичайної екологічної ситуації;

обмеження на певні види діяльності в зоні надзвичайної екологічної ситуації;

час, з якого окрема місцевість оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, і строк, на який ця територія оголошується такою зоною.

Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації має, відповідно до законодавства, негайно доводитися до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони.

Згідно зі статтею 9 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" дія правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації може бути достроково припинена Президентом України на пропозицію Ради національної безпеки та оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України в разі усунення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, виконання заходів, які необхідно було здійснити для нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації.

Припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації має готуватися з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Згідно з законодавством дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації призводить до того, що така територія не вважається зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Установлено також, що межі території, яка оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації, можуть бути змінені з дотриманням вимог, закріплених статтею 6 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації".

Застосування зазначених законодавчих положень можна проілюструвати на прикладі Указу Президента України "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської

областей зоною надзвичайної екологічної ситуації" (Указ затверджено Законом № 2146-ІІ від 14 грудня 2000 р.). Відповідно до нього окремі райони та міста Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей оголошувалися зоною надзвичайної екологічної ситуації з огляду на катастрофічні масштаби руйнування та пошкодження систем електро- та теплозабезпечення, транспортних мереж, систем зв'язку, що призвело до істотного погіршення умов життєдіяльності населення, ускладнення господарської діяльності, знищення частини лісових та інших природних комплексів, сільськогосподарських угідь і насаджень, заподіяння іншої шкоди в окремих районах і містах Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей унаслідок руйнівного впливу стихійних сил природи наприкінці листопада - на початку грудня 2000 року.

В Указі містяться доручення Кабінету Міністрів України щодо виділення додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для проведення першочергових заходів, пов'язаних з нормалізацією умов проживання населення та господарської діяльності, відшкодуванням заподіяних збитків та повним завершенням аварійних і відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації; установа контролю за цільовим використанням фінансових та інших матеріальних ресурсів, які виділяються для виконання робіт щодо нормалізації ситуації у зоні надзвичайної екологічної ситуації; вирішення в установленому порядку питання щодо відстрочення платежів відповідних підприємств, установ, організацій і громадян до державного бюджету у зв'язку з особливими обставинами, що склалися; ужиття невідкладних заходів

<sup>1</sup> Закон України "Про затвердження Указу Президента України "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації" від 14 грудня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 1. - Ст. 6.

щодо забезпечення оперативної поставки продукції електростанцій з автономним режимом роботи та інших механізмів, створення, у разі потреби, необхідних виробництв для повного матеріально-технічного забезпечення аварійних і відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації.

Також Кабінету Міністрів України разом з Вінницькою, Кіровоградською, Миколаївською, Одеською, Хмельницькою та Черкаською обласними державними адміністраціями доручено: організувати проведення заходів із забезпечення населення продуктами харчування, предметами першої необхідності, паливом, відновлення режиму роботи систем енерго-, газо- та водопостачання, транспортного обслуговування населення, інших систем житлово-комунального господарства, телефонного зв'язку, створення сприятливих умов для відновлення у найстисліші строки порушених природних комплексів і сільськогосподарських угідь на постраждалих територіях; організувати проведення ефективних медичних і санітарно-протиепідемічних заходів у зоні надзвичайної екологічної ситуації; здійснити невідкладні заходи щодо забезпечення відновлення навчально-виховного процесу в навчальних закладах відповідних областей; забезпечити створення належних умов для проживання та роботи працівників, залучених для виконання аварійно-відновлювальних робіт у зоні надзвичайної екологічної ситуації, та відповідну оплату їх праці; забезпечити оперативне й достовірне інформування населення про хід відновлювальних робіт та заходи, що вживаються.

Крім того, в Указі містяться доручення Національному банку України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям щодо надання допомоги Вінницькій, Кіровоградській, Миколаївській, Одеській, Хмельницькій та Черкаській областям, які постраждали внаслідок стихійного лиха, щодо задоволення потреб у будівельних матеріалах, паливі, продуктах харчування, інших матеріально-технічних ресурсах, а також Міністерству внутрішніх справ України - щодо забез-

печення охорони громадського порядку на відповідних територіях, Міністерству закордонних справ України - щодо звернення до міжнародних організацій з проханням надати можливу матеріальну та фінансову допомогу для ліквідації наслідків стихійного лиха в зоні надзвичайної екологічної ситуації, Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України, Державній митній службі України, Державному комітету в справах охорони державного кордону України, обласним державним адміністраціям - щодо забезпечення оперативного оформлення й адресної передачі гуманітарної допомоги та інших матеріально-технічних ресурсів, які надходять для потреб ліквідації наслідків стихійного лиха в зоні надзвичайної екологічної ситуації.

Указом Президента України "Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації" (Указ затверджено Законом № 2186-III від 21 грудня 2000 р.) додатково ще ряд районів Вінницької області оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Аналіз правового регулювання прийняття рішень про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації свідчить про необхідність його подальшого вдосконалення.

Насамперед слід звернути увагу на те, що існують невідповідності між екологічним законодавством і законодавством про надзвичайні ситуації та цивільну оборону в регламентації порядку прийняття рішень щодо визначення режиму захисту населення й територій від наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. Зокрема, у статті 21 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", яка встановлює порядок визначення Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів

Закон України "Про затвердження Указу Президента України "Про зміну меж території у Вінницькій області, яку оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації" від 21 грудня 2000 року //Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 4. - Ст. 23.

Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями режиму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, не враховано особливості прийняття рішень про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації (згідно зі статтею 6 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України на пропозицію Ради національної безпеки та оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів із дня звернення Президента України). Цю неузгодженість слід ліквідувати шляхом внесення відповідних змін до вищезазначеної статті Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру".

Удосконалення потребує й порядок прийняття рішення про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації, яке приймається Президентом України і має бути затверджено Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України (пункт 31 статті 85, пункт 21 статті 106 Конституції України). Аналіз законодавства з цього питання, практики його застосування свідчать як про наявність у даній сфері певної правової неупорядкованості, яка об'єктивно не може не призвести до порушень конституційних приписів щодо процедури прийняття рішення з зазначеного питання, так і про невідповідність практики юридичного оформлення такого рішення принципам законотворення. Наприклад, у ситуації, коли указ Президента про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації надійшов до Верховної Ради України у п'ятницю, його затвердження в конституційно визначений строк (два дні) неможливе, оскільки за Регламентом Верховної Ради України (стаття 2.1.4.) у сесійний період щотижнева ро-

бота Верховної Ради та її комісії закінчується у п'ятницю о 14 годині, а починається у вівторок о 10 годині, і винятку для розгляду зазначеного питання не передбачено. Тому, наприклад, Указ Президента України "Про оголошення територій у межах населених пунктів Болеславчик, Мічуріне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації" надійшов до Верховної Ради України 1 вересня 2000 р., а був затверджений парламентом 5 вересня 2000 року (Закон за № 1931-III). З огляду на зазначене доцільно було б у Регламенті Верховної Ради України визначити з урахуванням відповідних конституційних приписів особливості розгляду питання про зони надзвичайної екологічної ситуації.

Свого вирішення потребує й питання про встановлення виду правового акта, яким Верховна Рада України має затверджувати Укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Цього не зроблено ні в Конституції України при визначенні відповідних повноважень парламенту (пункт 31 статті 85), ні в Законі України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", який мав би конкретизувати відповідні конституційні приписи. Практика ж із цього питання не є однаковою. Так, Указ Президента України № 1223/98 від 7 листопада 1998 року "Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області" був затверджений Постановою Верховної Ради України № 242-XIV від 10 листопада 1998 року, а Укази Президента "Про оголошення територій у межах населених пунктів Болеславчик, Мічуріне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації" затверджено Верховною Радою України 10 листопада 1998 року.

Постанова Верховної Ради України № 242-XIV від 10 листопада 1998 року "Про затвердження Указу Президента України "Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області" № 1223/98 від 7 листопада 1998 року" //Офіційний Вісник України. - 1998. - № 45. - 26 листопада.

чайної екологічної ситуації" від 1 вересня 2000 р. , "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайною екологічної ситуації" від 11 грудня 2000 року були затверджені законами України, прийнятими Верховною Радою України відповідно 5 вересня 2000 р. та 14 грудня 2000 року.

Послідовність прийняття останніх двох законів свідчить про те, що усталюється тенденція в практиці затвердження відповідних указів Президента України, з якою не можна погодитися за такими підставами. Закон є нормативним актом вищої юридичної сили, який регулює найважливіші суспільні відносини, має загальний характер, установлює загальнообов'язкові правила поведінки, має відповідну структуру (преамбулу, правові приписи та наслідки їх невиконання тощо), приймається в особливому процесуальному порядку). Усі ці ознаки відсутні в законах, якими затверджуються укази Президента України про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Ці закони виконують лише одну функцію, яка їм не властива, не передбачена Конституцією України та іншими законодавчими актами: вони санкціонують застосування відповідних указів Президента. З огляду на зазначене вважаємо, що слід повернутися до практики санкціонування Верховною Радою України указів Прези-

Закон України "Про затвердження Указу Президента України "Про оголошення територій у межах населених пунктів Болеславчик, Мічуріне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації" від 1 вересня 2000 року //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 43. - Ст. 365.

Закон України "Про затвердження Указу Президента України "Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації" від 11 грудня 2000 року" //Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 1. - Ст. 6.

<sup>3</sup> Закон Юридична енциклопедія. Т. 2. - К., 1999. - С. 474.

дента України про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації шляхом прийняття постанов про затвердження цих указів. Ця практика з метою надання їй стабільності має бути закріплена на законодавчому рівні.

Зазначені пропозиції, пов'язані з упорядкуванням застосування чинних конституційних приписів і прийнятих відповідно до них законів. В майбутньому ж порядок прийняття рішень щодо оголошення окремих територій України зонами надзвичайної екологічної ситуації потребує суттєвого коригування. Він має бути спрощеним, узгодженим із правовим регулюванням даного роду питань в інших сферах суспільного життя.

Сьогодні надзвичайні ситуації мають різне походження, викликаються дією різних факторів. Наприклад, до таких ситуацій можуть призвести масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, значна поширеність інфекційних хвороб людей і сільськогосподарських тварин тощо. Як свідчить практика правового регулювання відносин, пов'язаних з ліквідацією даного роду надзвичайних ситуацій, процедура прийняття рішень з цього питання має максимально спрощений, оперативний характер у порівнянні з тією, що прийнята для підготування та затвердження рішень з питань створення зон надзвичайних екологічних ситуацій. Для ілюстрації зазначеного наведемо такі приклади.

З метою захисту населення України від інфекційних захворювань за поданням головного державного санітарного лікаря України для санітарної охорони території України Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення карантину на певній території. У цьому рішенні зазначаються обставини, що призвели до цього, визначаються межі території карантину, затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні та інші заходи, їх виконавці й терміни проведення, установлюються тимчасові обмеження прав фізичних і

юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них. Карантин діє протягом періоду, необхідного для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. На цей період можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситься інші необхідні зміни щодо умов їх виробничої та іншої діяльності (стаття 29 Закону України "Про захист населення від інфекційних хвороб" від 6 квітня 2000 року).

За рішенням Уряду Автономної Республіки Крим, державної адміністрації області, міст Києва та Севастополя, району, міста на відповідних територіях, у господарствах і дворах за поданням відповідного державного органу ветеринарної медицини, а в межах однієї або кількох областей - рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Державного департаменту ветеринарної медицини в разі виникнення в цих місцях карантинних захворювань може встановлюватися карантин тварин. У рішенні про встановлення карантину вказуються обставини, що сприяли виникненню карантинного захворювання, визначаються межі карантинної та загрозованої зони, спеціальні ветеринарно-санітарні заходи, спрямовані на локалізацію і ліквідацію осередків небезпечних інфекційних захворювань тварин, а також тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та покладаються на них додаткові обов'язки і затверджується план локалізації, ліквідації та профілактики захворювання (стаття 36 Закону України "Про ветеринарну медицину").

З метою захисту території України від шкідників, збудників хвороб рослин чи бур'яну, який відсутній або обмежено поширений на території України, але який може завдати значної шкоди рослинам або рослинній продукції на певних тери-

<sup>1</sup> Закон України "Про захист населення від інфекційних хвороб" від 6 квітня 2000 року //Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 29. -Ст. 228.

торіях (у межах населеного пункту, району, декількох районів, області), може бути введено особливий карантинний режим, який допускає тимчасове встановлення обмежень у здійсненні прав громадян, покладання додаткових обов'язків на підприємства, організації та установи. Рішення про це на підставі подання Головного державного інспектора з карантину рослин України, державного інспектора з карантину рослин приймається органом місцевого самоврядування, місцевим органом державної виконавчої влади, а в межах декількох областей - Кабінетом Міністрів України (статті 7, 8, 9 Закону України "Про карантин рослин").

З огляду на зазначене можна констатувати, що оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації має на меті вирішення, по суті, тих самих завдань, що постають при введенні карантину на певних територіях (захист життя та здоров'я людей, усунення факторів, які негативно впливають на життєдіяльність населення), а також передбачає запровадження на цих місцевостях режиму, подібного до того, що встановлюється для територій з карантинним режимом. А це у свою чергу свідчить про те, що для прийняття рішень про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації доцільно запровадити такий самий порядок, як і для процедури прийняття рішень щодо інших надзвичайних ситуацій.

Одночасно з запропонованими змінами необхідно буде внести й інші корективи до законодавства про зони надзвичайної екологічної ситуації. Так, урахувавши, що надзвичайні екологічні ситуації можуть мати різний масштаб поширення (одне підприємство, один чи два населені пункти, райони, одна чи дві області), у Законі України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" треба було б визначити повноваження органів місцевого самоврядування та районних і обласних державних адміністрацій щодо прийняття рішень про ліквіда-



цію наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, які мають небезпечні для людини і довкілля екологічні наслідки.

### **Економіко-правове забезпечення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації**

Ефективність вирішення завдань, пов'язаних з ліквідацією небезпечних для життя і здоров'я населення, стану довкілля наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, відшкодуванням шкоди, завданої громадянам та юридичним особам, що постраждали від аварій, катастроф, стихійного лиха, значною мірою залежить від їх належного фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Тому визначенню джерел, умов, порядку такого забезпечення приділяється особлива увага в законодавстві. На цьому, зокрема, робиться наголос у частині 2 статті 8 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", згідно з якою: "Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію комплексних та цільових програм громадських робіт". Кошти на забезпечення діяльності, пов'язаної з ліквідацією наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, відповідно до статті 10 зазначеного Закону мають в обов'язковому порядку виділятися з державного та місцевих бюджетів, резервного фонду Кабінету Міністрів України чи інших джерел, не заборонених законом.

Реалізація зазначених законодавчих вимог забезпечується за допомогою спеціальних фінансово-правових приписів. Вони містяться:

- у законах України про Державний бюджет на поточний рік. Так, протягом останніх 10 років витрати на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи складають 5-7 відсотків

витрат Державного бюджету України. За період з 1991 до 2000 року включно зазначені витрати склали більше ніж 5 млрд. доларів США.

- Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, яким на місцеві ради та їх виконавчі органи покладається прийняття рішень і здійснення заходів, у тому числі фінансового характеру, щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (статті 26, 33);

- Законі України "Про поставки продукції для державних потреб" від 22 грудня 1995 року, який визначає умови та порядок поставки на контрактній (договірній) основі продукції, необхідної для державних потреб, у тому числі для попередження надзвичайних екологічних ситуацій і ліквідації їх наслідків;

- Законі України "Про державний матеріальний резерв" від 24 січня 1997 року, який визначає загальні принципи формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та поновлення запасів державного матеріального резерву, призначених для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і для виконання інших заходів, передбачених законодавством;

Підрозділ 5.2. розділу 5. Безпека життєдіяльності людини проекту Закону України "Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2002 рік". - С. 78-79.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року //Відомості Верховної Ради. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

Закон України "Про поставки продукції для державних потреб" від 22 грудня 1995 року //Відомості Верховної Ради України. - 1996 - № 3. - Ст. 9.

Закон України "Про державний матеріальний резерв" від 24 січня 1997 року //Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 13. - Ст. 11.

- Положенні про резервний фонд Кабінету Міністрів України, затвердженому Постановою Верховної Ради України № 62/96-ВР від 22 лютого 1996 року.<sup>1</sup> Згідно з цим Положенням резервний фонд Кабінету Міністрів України утворюється відповідно до Закону України "Про бюджетну систему України" для фінансування невідкладних витрат, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями; робіт з ліквідації наслідків стихійних явищ та аварій; непередбачених витрат, пов'язаних з введенням законів; інших заходів, не передбачених і які не могли бути передбачені під час затвердження Державного бюджету України, з визначенням при цьому розміру коштів, який не може перевищувати 20 відсотків загального обсягу резервного фонду;

- Порядку створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів № 308 України від 29 березня 2001 року. Цей Порядок визначає основні принципи створення і використання матеріальних резервів (будівельних матеріалів, пального, медикаментів, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріально-технічних цінностей) у єдиній державній системі запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру і реагування на них. Порядком передбачено, що резерви використовуються тільки для: здійснення запобіжних заходів у разі загрози виникнення надзвичайних ситуацій; ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків; проведення

Положення про резервний фонд Кабінету Міністрів України, затверджено Постановою Верховної Ради України № 62/96-ВР від 22 лютого 1996 року //Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 10. - Ст. 51.

Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №308 від 29 березня 2001 року //Офіційний вісник України. - 2001. -№ 14.- 20 квітня. 130

невідкладних відновлювальних робіт; надання громадянам, постраждалим від наслідків надзвичайних ситуацій, одноразової матеріальної допомоги для забезпечення їх життєдіяльності; розгортання та утримання тимчасових пунктів проживання і харчування постраждалих громадян;

- Порядку фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів № 140 України від 4 лютого 1999 року.<sup>1</sup> Цей Порядок визначає механізм фінансового забезпечення заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру, ліквідації зазначених ситуацій та їх наслідків, удосконалення системи обліку коштів, що виділяються на ці цілі, та контролю за їх використанням. Ним, зокрема, встановлено, що фінансування заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій залежно від їх рівня здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства на основі затверджених планів робіт, програм. Фінансування заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктах усіх форм власності здійснюється відповідно до їх рівнів: об'єктового рівня - за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла надзвичайна ситуація; місцевого і регіонального рівнів - за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла надзвичайна ситуація, і додатково - за рахунок районних резервів (місцевий рівень) та резервів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (регіональний рівень), створених відповідно до законодавства; загальнодержавного рівня - за раху-

<sup>1</sup> Порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 140 від 4 лютого 1999 року //Офіційний Вісник України. - 1999. - №5.- 19 лютого.

нок коштів, передбачених державним бюджетом на ці цілі, у тому числі частково з резервного фонду Кабінету Міністрів України. Додаткові кошти для фінансування заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій відповідного рівня або їх наслідків (за умови вичерпання зазначених джерел фінансування) можуть виділятися на підставі клопотання відповідного органу виконавчої влади;

- Порядку відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 562 від 5 жовтня 1992 року. Цим документом визначається статус осіб, які постраждали від надзвичайних обставин (потерпілі), порядок забезпечення їх у разі необхідності житлом, відшкодування потерпілим заподіяних матеріальних збитків, їх працевлаштування та надання потерпілим іншої необхідної допомоги;

- в інших нормативно-правових актах.

У цій системі нормативно-правових актів особливе місце займають Закони, спрямовані на подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, а саме: "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" та "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи". Вони визначили комплекс заходів організаційного, правового й економічного характеру, які мають забезпечити зменшення впливу радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи, сприяти вирішенню медичних і соціальних проблем, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території. Не заглиблюючись у проблематику реалізації цих законів, яка відображена в численних публікаціях, зазна-

чимо, що вони мають своє обличчя, вирішують специфічні проблеми, передбачаючи для цього спеціальні заходи та їх фінансове забезпечення.

Конкретність "чорнобильських" законів, детальність пророблення механізмів їх застосування мають служити прикладом при опрацюванні багатьох нормативно-правових актів, їх подальшому вдосконаленні. Зазначене стосується й перелічених на початку даного підрозділу нормативно-правових актів, і насамперед Закону України "Про зону надзвичайних екологічних ситуацій". У ньому для висвітлення питань, від яких значною мірою залежить ефективність заходів, у тому числі фінансового, матеріально-технічного характеру, використовуються норми, що мають надто загальний характер, не відбивають специфіки його застосування, що не може не позначатися на ефективності застосування цього закону. Прикладом тут може бути стаття 10 "Заходи, що можуть здійснюватися в зоні надзвичайної екологічної ситуації" цього Закону, яка лише встановлює обов'язок відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо обов'язкового виділення з державного та місцевого бюджету коштів на забезпечення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, розміщення замовлень на поставки продукції для відповідних цілей, затвердження та забезпечення реалізації комплексних чи цільових програм громадських робіт, а також відтворює перелік заходів, передбачених Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану", які можуть здійснюватися в разі запровадження в межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану. За такого підходу до регулювання суспільних відносин роль Закону у вирішенні проблем ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій буде вкрай пасивною.

Очевидно, що відповідати суспільній потребі в правовому забезпеченні екологічної безпеки територій і населення в разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій буде той закон, що містить модель вирішення відповідних проблем у

Парламентські слухання стосовно закриття Чорнобильської АЕС (Збірник матеріалів). - К.: Верховна Рада України. - 2000. - 131с; Єрофеев М, Петрина В., Карпич Ю. Правове забезпечення соціального захисту дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи //Право України. - 1992. - № 6. - С. 27-29; Малишева Н.Р., Єрофеев Н.И., Петрина В.Н. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса. - К.: Наукова думка, 1993.-С. 128-146.

конкретних надзвичайних екологічних ситуаціях, яка охоплюватиме повний склад заходів, що можуть здійснюватися у відповідних зонах, та механізми, включаючи фінансові, їх реалізації. З огляду на зазначене слід зауважити, що на рівні закону має бути визначено комплекс заходів, який включає до себе: невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки населення, подання допомоги тваринам у разі загрози їх загибелі під час стихійного лиха та інших надзвичайних екологічних ситуацій; локалізація і ліквідація джерела надзвичайної екологічної ситуації; здійснення відновлювальних робіт; спостереження за розвитком екологічної ситуації на відповідній території; здійснення заходів щодо екологічної реабілітації територій, що постраждали від надзвичайних ситуацій тощо. Важливо також передбачити для кожного напрямку діяльності, пов'язаної з ліквідацією надзвичайних екологічних ситуацій, конкретне джерело фінансування.

На ефективність фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій істотно впливає чіткість їх планування, яке має базуватися на комплексному підході до оцінки екологічної ситуації, причин її виникнення та визначення шляхів і засобів ліквідації її негативних наслідків. На необхідність цього вказує досвід запобігання виникненню надзвичайних екологічних ситуацій у Карпатському регіоні, пов'язаних із катастрофічними повеннями, які систематично тут виникають. З метою попередження негативних наслідків повені в цьому регіоні вже неодноразово Кабінетом Міністрів України затверджувалися різного роду програми, зокрема Програма будівництва лісових доріг та впровадження природозберігаючих технологій лісозаготівель в гірських умовах Закарпаття (23 жовтня 1999 р.), Програма протипаводкових заходів у Закарпатській області на 1999-2000 роки (31 березня 1999 р.), Комплексна

Програма протипаводкових заходів у Закарпатській області на 1999-2000 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 року //Офіційний Вісник України. - 1999. - № 13. - 16 квітня.

134

програма протизсувних заходів у Закарпатській області на 1999-2010 роки. Проте реалізація цих програм не дала відчутного результату. Про це свідчить катастрофічний паводок, що стався 4-5 березня 2001 року в окремих районах Закарпатської області, що спричинив великомасштабні руйнування та пошкодження значної кількості будівель, об'єктів комунального і водного господарства, транспортних мереж, систем енергозабезпечення та зв'язку, істотне погіршення умов життєдіяльності населення, ускладнення господарської діяльності, заповдіння іншої шкоди. Для ліквідації наслідків паводку виникла потреба в оголошенні цієї місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Досвід вирішення екологічних проблем у Закарпатській області свідчить про необхідність запровадження в практику спеціальних програм екологічної реабілітації територій, на яких систематично виникають надзвичайні екологічні ситуації або деградація навколишнього природного середовища досягла критичного рівня. Такі програми мають містити комплекс заходів організаційного, науково-дослідного, технологічного, економічного та іншого характеру, спрямованих на відновлення якості навколишнього природного середовища, яке забезпечує безпечні для життя і здоров'я людини екологічні умови життєдіяльності. Розроблення таких програм повинне бути передбачене в екологічному законодавстві, зокрема в Законах України "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про зону надзвичайної екологічної ситуації". Крім того, доцільно було б розробити та прийняти Закон про екологічну реабілітацію території, який би регламентував відповідні питання з урахуванням ступеня екологічної безпеки певної місцевості, включаючи території, що оголошені зонами надзвичайної екологічної ситуації, визначив організаційно-правові механізми (ведення кадастру територій, що підлягають екологічній реабілітації, екологічного моніторингу на відповідних

Комплексна програма протизсувних заходів у Закарпатській області на 1999-2010 роки //Офіційний Вісник України. - 1999. - № 7. - 14 травня.

135

територіях, екологічного страхування, екологічно небезпечних об'єктів, екологічного аудиту підприємств та інших господарських об'єктів, діяльність яких створює небезпеку для довкілля, тощо) поліпшення екологічного стану деградованих територій, включаючи розроблення та реалізацію програм екологічної реабілітації територій.

Більш ефективному вирішенню проблем екологічної реабілітації територій із загрозливими для життя й здоров'я показниками стану довкілля сприяло б визначення в Генеральній схемі планування території України, яка має бути розроблена відповідно до Закону України "Про планування і забудову території" від 20 квітня 2000 року, екологічних пріоритетів, які повинні враховуватися при вирішенні питань розвитку систем розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури відповідних територій.

Важливе місце в системі економічного регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, включаючи ті з них, що виникають у зв'язку з ліквідацією наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, займає відшкодування шкоди, завданої довкіллю, юридичним і фізичним особам унаслідок аварій, катастроф, стихійного лиха. Загальні засади такого відшкодування визначено в розділі IV Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", а механізм його застосування - Порядком відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 562 від

Генеральна схема планування території України має визначати пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. (Див.: Проект Закону про Генеральну схему планування території України, внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України за реєстрац. № 8218 від 26 жовтня 2001 року).

Закон України "Про планування і забудову території" від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 31. - Ст. 250. 136

5 жовтня 1992 року. Згідно з цими нормативно-правовими актами право на відшкодування шкоди мають юридичні та фізичні особи, яким заподіяно шкоду внаслідок виникнення надзвичайної екологічної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків. Такі особи визнаються потерпілими. Відповідний статус фізичних осіб має підтверджуватися довідками про визнання їх потерпілими, які видаються уповноваженими органами виконавчої влади.

Особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодується заподіяна матеріальна шкода та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, установлених законом. Згідно з зазначеним Порядком відшкодування матеріальних збитків юридичним особам у відповідних випадках має провадитися на підставі цивільного законодавства. Для потерпілих фізичних осіб передбачено компенсацію вартості будівель (житлові, садові та дачні будинки, гаражі, господарські будівлі та споруди), яка виплачується в повному розмірі за чинними на час надзвичайних обставин цінами, що визначаються страховими документами з урахуванням сум, одержаних за договором обов'язкового чи добровільного страхування, а в разі незгоди і якщо будівлі не застраховано - за оцінкою Бюро технічної інвентаризації; вартості застрахованих сільськогосподарських тварин, що загинули або підлягають забою через надзвичайні обставини, яка відшкодується органами державного страхування відповідно до чинного законодавства; вартості плодючих насаджень, посівів і незастрахованих сільськогосподарських тварин за розцінками, затвердженими уповноваженими органами; витрат на влаштування місць загального користування садово-городніх товариств у сумі сплачених цільових внесків або за оцінкою Бюро технічної інвентаризації.

Відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайної екологічної ситуації, та громадянам, залученим до виконання заходів з ліквідації її наслідків, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених

на вказані цілі, резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також інших не заборонених законом джерел. З огляду на зазначене можна зробити висновок про наявність в Україні різноманітних джерел фінансування (бюджетів, резервного фонду, страхового фонду інші джерел). Ця обставина є позитивною з точки зору створення ефективного фінансового механізму реагування на надзвичайні екологічні ситуації. Адже тільки таким чином можна оперативного акумулювати значні кошти на ліквідацію наслідків аварій, катастроф, стихійних лих. Загроза ж їх виникнення в Україні надзвичайно висока. Це пов'язане з наявністю в Україні розвинутої промисловості, яка має надвисоку концентрацію в окремих регіонах (у Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській областях), великих промислових комплексів, більшість з яких є потенційно небезпечними через зосередження на них агрегатів і установок великої та надвеликої потужності, розвинутої мережі транспортних комунікацій, у тому числі нафто-, газо- та продуктопроводів, великої кількості енергетичних об'єктів, а також використання у виробництві значної кількості потенційно небезпечних токсичних речовин.

За такого становища в техногенній сфері в Україні протягом останнього часу реєструється до 500 надзвичайних ситуацій техногенного характеру щорічно, які призводять до загибелі й страждань тисяч людей. Даного роду надзвичайні ситуації завдають і значних збитків державі. Наприклад, за офіційними даними, за період 1997-2000 років сума збитків, яких зазнала держава внаслідок техногенних надзвичайних ситуацій, становила близько 205 млн. гривень.

Констатуємо зазначене вище, водночас слід зауважити, що не всі ще можливості посилення ефективності фінансування заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в

Підрозділ 5.1 розділу 5. Безпека життєдіяльності людини проекту Закону України "Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2002 рік", внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України за реєстрац. № 8092 від 17 вересня 2001 року. 138

Україні використані. Так, звертає на себе увагу те, що в спеціалізованих нормативно-правових актах з питань попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій прямо не згадуються фонди охорони навколишнього природного середовища. Між тим у разі, коли аваріями, катастрофами, стихійними лихами, техногенною діяльністю стан довкілля значно погіршився і становить загрозу для життя та здоров'я населення, кошти фондів охорони навколишнього природного середовища можуть (повинні) використовуватися для фінансування природоохоронних заходів на відповідних територіях і заходів зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення. Таке використання Державного, республіканського Автономної Республіки Крим і місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища повністю узгоджується з передбаченою статтею 47 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" цільовою спрямованістю їх на вирішення екологічних проблем та приписами Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 634 від 7 травня 1998 року, відносно використання коштів цього фонду і для здійснення заходів у надзвичайних екологічних ситуаціях. З огляду на вищевикладене пояснити ситуацію з обмеженістю в спеціалізованих актах з питань надзвичайних ситуацій інформації про використання фондів охорони навколишнього природного середовища як спеціального джерела фінансування заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій можна лише сьогоденним статусом цих фондів, правовим режимом їх використання.

Як бюджетне джерело фінансування фонди охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися для покриття витрат на здійснення будь-яких заходів, що

Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 634 від 7 травня 1998 року.

мають екологічну спрямованість (навіть лише за назвою), зокрема на проведення науково-технічних конференцій і семінарів, організацію виставок, реклами, фестивалів, видання поліграфічної продукції з екологічної тематики, підвищення кваліфікації та обміну досвідом роботи працівників природоохоронних органів, оснащення природоохоронних організацій обладнанням, транспортними засобами, поліпшення умов роботи та побуту фахівців екологічного профілю тощо. Слід також зазначити, що кошти даного роду фондів можуть використовуватися лише згідно з кошторисом витрат на відповідний рік, який складається Міністерством екології та природних ресурсів України. Така багатофункціональність фондів охорони навколишнього природного середовища, їх спрямованість на вирішення практично всіх питань охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, установлений порядок використання їх коштів не дозволяють максимально повно, оперативно використовувати кошти цих фондів для компенсації витрат на заходи щодо ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. За таких обставин немає підстав для того, щоб згадувати (що й не робиться) в актах з питань ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій про фонди охорони навколишнього природного середовища як спеціальне джерело фінансування відповідних заходів.

Проте погодитись із сьогоднішнім статусом фондів охорони навколишнього природного середовища, їх роллю у вирішенні екологічних проблем в Україні, включаючи й ті, що пов'язані з надзвичайними екологічними ситуаціями, не можна. Як свідчить аналіз діяльності цих фондів, їх включення до складу Державного бюджету України та місцевих бюджетів призводить до скорочення обсягів надходжень, втрати цільової спрямованості коштів зазначених фондів, повністю позбавляє їх незалежності. Очевидною є непристосованість чинної

<sup>1</sup> Кузнєцова С.В. Правове забезпечення фінансування у сфері охорони навколишнього природного середовища: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - К., 2000. - С. 14. **140**

системи фондів охорони навколишнього природного середовища для вирішення міжрегіональних проблем, які можуть виникнути й у зв'язку з аваріями, катастрофами, стихійними лихами. Пов'язане це з тим, що сьогодні фонди охорони навколишнього природного середовища не утворюють єдиної системи. Усі вони (державний фонд, місцеві фонди) мають свого розпорядника (Міністерство екології та природних ресурсів України, місцеві ради), діють, якщо мова йде про місцеві фонди, лише в певних територіальних межах, вирішують лише місцеві екологічні проблеми. Кошти чинної системи фондів охорони навколишнього середовища надто розпорошені, не утворюють єдиного грошового фонду, який міг забезпечувати ефективно фінансування заходів щодо охорони довкілля, ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій.

Отже, практика свідчить про необхідність зміни статусу фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні та режиму їх функціонування. На думку багатьох фахівців, зазначені фонди мають бути організаційно відокремлені від державних структур, мати свій апарат, здійснювати всі функції, пов'язані з забезпеченням надходжень до фонду та використанням коштів фондів. Фонди охорони навколишнього природного середовища (екологічні фонди) повинні утворювати єдину систему і складатися з Національного екологічного фонду та його регіональних філій.

Саме така система екологічних фондів може функціонувати як єдиний організм, забезпечувати акумулювання значних коштів і їх використання в тих місцях, де виникає нагальна потреба в цьому (зокрема в разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій). Важливо також чітко визначити напрями використання фондів. Як свідчить досвід інших країн у вико-

Кузнєцова С.В. Правове забезпечення фінансування у сфері охорони навколишнього природного середовища: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - К., 2000. - С. 15; Костицький В. Правові питання плати за забруднення навколишнього природного середовища //Право України. - 1997. - № 12. - С. 41.

ристанні даного роду фондів, у їх діяльності превалює забезпечення компенсації шкоди, пов'язаної з аварійним забрудненням навколишнього природного середовища, фінансування особливо важливих заходів щодо запобігання викидам (скидам) та іншим техногенним впливам на довкілля та відшкодування шкоди, яка завдається юридичним і фізичним особам забрудненням довкілля. Тобто у функціонуванні цих фондів переважає страховий елемент. Це, наприклад, притаманне створеному в США Суперфонду, який призначений для знешкодження місць збереження небезпечних токсичних відходів. Цей фонд формується за рахунок податкових зборів з небезпечних виробництв, сум, що отримані як компенсація шкоди, штрафи за екологічні правопорушення, і прямих державних асигнувань. Розпорядником фонду є Агентство з охорони навколишнього середовища США, яке спрямовує його кошти на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій (які, наприклад, виникають унаслідок раптового виходу небезпечних речовин з підземних сховищ) або в плановому порядку на очищення місць старих сховищ небезпечних відходів.

Така спрямованість фондів дозволяє ефективно використовувати їх кошти на пріоритетних напрямках забезпечення екологічної безпеки, включаючи ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. Проте в останньому випадку для фондів слід визначити притаманну лише їм функцію. Мається на увазі утворення резервного грошового фонду, який може використовуватися лише для відшкодування шкоди, заподіяної фізичним і юридичним особам забрудненням довкілля, усунення наслідків забруднення в регіоні, а також для фінансування особливо важливих заходів, спрямованих на запобігання викидам (скидам) та іншим техногенним впливам на довкілля та їх обмеження.

На спеціальну увагу заслуговує питання про залучення до відшкодування шкоди, завданої надзвичайними ситуаціями,

Малишева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. - К., 1996. - С. 204-205. 142

коштів страхових фондів. Сьогодні ці джерела надходження коштів на відповідні цілі використовуються досить інертно, в обмежених випадках. Так, органами страхування відшкодовується, згідно з законодавством, вартість застрахованих сільськогосподарських тварин, що загинули або підлягають забою через надзвичайні обставини, частина вартості будівель (житлові, садові й дачні будинки, гаражі, господарські будівлі та споруди) у розмірі, що визначається договором обов'язкового чи добровільного страхування (пункт 7 Порядку відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин).

Сфера застосування страхування, пов'язаного з надзвичайними ситуаціями, є досить обмеженою. Страхуванню підлягають, як правило, ризики виникнення стихійного лиха, інфекційної захворюваності сільськогосподарських тварин, ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками. Таке страхове відшкодування на практиці лише частково компенсує завдану шкоду, а тому доповнюється відшкодуванням за рахунок відповідних бюджетів. Тобто страхування поєднується з застосуванням принципу "соціального аліментування". Важливо підкреслити, що зазначений принцип має переважне застосування у випадках виникнення надзвичайних ситуацій техногенного походження (аварії, катастрофи на промислових, енергетичних та інших господарських об'єктах), наслідками яких є забруднення навколишнього природного середовища. Пояснюється це тим, що вітчизняна система страхування не має законодавчо визначених критеріїв оцінки ризиків подій, пов'язаних із забрудненням довкілля, механізмів страхової компенсації шкоди потерпілим від техногенних аварій і катастроф. Ця обставина відбилася в Законі України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", який повністю побудований на наданні відповідним категоріям громадян різного роду компенсацій, пільг.



Не відкидаючи доцільності застосування в певних випадках принципу "соціального аліментування", вважаємо, що більш вагому роль у вирішенні проблем компенсації шкоди, завданої фізичним і юридичним особам аваріями і катастрофами техногенного характеру, має відіграти страхування, а точніше, такий його вид, як екологічне страхування. Призначенням його є "створення резервів грошових ресурсів (фондів) за рахунок внесків підприємств для цільового їх використання - компенсації збитків, яких зазнав хто-небудь з учасників створення цього фонду".

Застосування екологічного страхування в Україні декларовано статтею 49 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", але на цьому розвиток правового регулювання даного виду страхування зупинився. Сьогодні таке становище вже нікого не задовольняє, адже екологічне страхування, як свідчить досвід багатьох країн, має істотне значення для захисту майнових інтересів від шкоди, що настає в разі надзвичайних екологічних ситуацій. Саме досвід цих країн, вітчизняні наукові напрацювання з відповідної проблематики мають бути враховані в процесі подальшого розвитку законодавства про екологічне страхування.

Відразу зазначимо, що існує легальне твердження про те, що "в Україні здійснюється добровільне та обов'язкове державне й інші види страхування громадян і їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів", не відбиває специфіки цього виду страхової діяльності, зводить його лише до різновиду особистого і майнового страхування в його традиційному розумінні.

<sup>1</sup> Економіко-правові питання екології /Відповід. ред. Ю.С. Шемшученко, Н.Р.Малишева. - К., 1996. - С. 31.

<sup>2</sup> Даугуль В. Поняття та особливості екологічного страхування в Україні //Право України. - 1999. -№ 4. - С. 51.

У зарубіжній практиці під екологічним страхуванням розуміється "страхування цивільно-правової відповідальності володільців потенційно небезпечних об'єктів ... у зв'язку з необхідністю відшкодування шкоди третім особам, обумовленого технологічною аварією чи катастрофою".<sup>1</sup> Саме в такому розумінні доцільно застосовувати екологічне страхування в Україні. Адже вітчизняним законодавством передбачено, що особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам і юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих (стаття 69 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Оскільки збитки, що заподіюються техногенними аваріями, катастрофами, сягають іноді астрономічних сум, то гарантувати їх покриття може тільки екологічне страхування. Сьогодні воно застосовується в Бельгії, Великій Британії, Нідерландах, Італії, США, Швейцарії, Японії та інших країнах світу.

Досвід застосування цього виду страхування свідчить про притаманність йому певних особливих рис. Так, згідно з прийнятою практикою страхування підлягають ризики виникнення подій, настання яких має певну ступінь імовірності, але точно завбачити їх неможливо, а тому вони розглядаються як

<sup>1</sup> Мосі'є Р. Інші аспекти екологічного страхування // Rarely and Healy Praci. - 1999. - 9. - № 2. - С. 18-19; Моткин Г.А. Основы экологического страхования. - М: Наука, 1996. - С. 15; Клоченко Л., Супатаева О., Чопорняк А. Некоторые аспекты страхования экологической ответственности //Страховое дело. -1994.- №3.-С. 3.

Гофман К.Г., Моткин Г.А. Об имущественной ответственности предприятий за загрязнение окружающей среды и создание в СССР системы экологического страхования //Экономические и математические методы. -1991. - Т. 27. - Вып. 6. - С. 1005-1012; Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). - К., 2001. - С. 371; Досвід застосування ядерного законодавства в деяких зарубіжних країнах висвітлюється в роботі Крупки Ю.М. Відшкодування ядерної шкоди (міжнародний і національний аспект). - К., 1999. - С. 131-170.

раптові. Саме такі ознаки властиві техногенним аваріям, катастрофам, щодо яких переважно і здійснюється екологічне страхування. Це пов'язане з тим, що надійність складних систем, у тому числі тих, що застосовуються в промисловості, енергетиці, транспорті, інших сферах економіки, унаслідок помилок конструкторів, технологів, проектувальників, обслуговуючого персоналу завжди істотно нижча за ту, яка розраховувалася на основі інтенсивності відмови окремих елементів. Отже, страховими подіями в даній сфері є, як правило, забруднення та інші екологічні порушення, які характеризуються раптовістю й аварійністю.

Специфічним слід назвати й питання про покриття збитків, що завдані аваріями, катастрофами техногенного походження. Метою екологічного страхування є компенсація шкоди, що заподіяна здоров'ю чи майну третьої сторони (особи, майнові інтереси яких потерпіли від страхової події, але які не є безпосередніми учасниками страхового договору). Безпосередньо збитки, що підлягають страховому покриттю, включають у себе: витрати на очищення території; неотримані доходи через зниження продуктивності сільськогосподарських угідь; витрати на відновлення тварин; витрати на облаштування нових джерел питної води замість забруднених; витрати на лікування, спричинене погіршенням стану здоров'я внаслідок дії забруднюючих речовин, інші витрати третіх осіб, індуційовані страховою подією (евакуація та інші види допомоги населенню, що постраждало, додаткові витрати підприємств і організацій) тощо. Важливо зазначити, що не підлягає страховому покриттю шкода, яка заподіяна поступовим забрудненням навколишнього природного середовища або є спадком минулих років (старі сховища небезпечних токсичних, радіоактивних відходів тощо). Сума страхового покриття визначається експертним шляхом на основі аналізу технологічного стану об'єкта, ефективності заходів, котрі на ньому здійснюються, щодо забезпечення техногенної й екологічної безпеки та ін. Також ураховується потенційна небезпечність установок, види

речовин, які використовуються у виробництві, загальна чисельність небезпечних речовин, що знаходяться в обігу чи зберігаються на об'єкті. Залежно від зазначених факторів і визначається розмір страхового внеску - чим вищий ризик, тим вищі страхові внески, оскільки й розмір страхового покриття значно підвищується.

Принциповим моментом у здійсненні екологічного страхування є те, що воно не поширюється на випадки заподіяння шкоди з вини страхувальника. Вина може виявитися в нездійсненні обов'язкових заходів щодо запобігання небезпечним техногенним впливам на навколишнє природне середовище та їх нейтралізації чи в порушенні обов'язкових технологічних та екологічних нормативів безпеки тощо.

Зазначені особливості екологічного страхування, що знаходять відображення в практиці зарубіжних країн, доцільно врахувати й у ході опрацювання майбутнього вітчизняного закону про екологічне страхування. Основні ж положення цього закону мають включати в себе:

- визначення мети екологічного страхування (забезпечення страхового захисту матеріальних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом повної або часткової компенсації збитків, заподіяних забрудненням довкілля, яке спричинили аварії та інші техногенно-екологічні інциденти);
- поняття екологічного страхування (страхування відповідальності підприємств - джерел підвищеного екологічного ризику за збитки, що заподіяні фізичним та юридичним особам);
- об'єкти екологічного страхування (життя, здоров'я, працездатність громадян, майно, матеріальні цінності й інтереси фізичних і юридичних осіб, що постраждали від техногенно-екологічного інциденту);
- форми екологічного страхування (обов'язкове екологічне страхування, яке здійснюється страховими організаціями, що отримали в установленому порядку ліценцію на здійснення

екологічного страхування щодо видів діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, переліки яких визначаються законодавством, та добровільне екологічне страхування, яке здійснюється зазначеними страховими організаціями в усіх інших випадках);

- визначення страховиків в екологічному страхуванні (юридичні особи, що отримали ліцензію на здійснення екологічного страхування) та порядку отримання ліцензії на здійснення страхової діяльності в галузі охорони довкілля;

- порядок організації пулів (об'єднань) страховиків з метою збільшення резервів страхових фондів, що мають використовуватися для компенсації шкоди, завданої техногенно-екологічними інцидентами;

- визначення статусу коштів страховика (доцільно звільнити від оподаткування резерви та фонди, що створені страховиками для забезпечення операцій з екологічного страхування);

- порядок здійснення відповідними страховими організаціями природоохоронної діяльності (доцільно передбачити формування страховими організаціями фондів для фінансування заходів, спрямованих на запобігання аварійному забрудненню довкілля, а також надання цим страховим організаціям права давати кредити страхувальникам на здійснення ними природоохоронних проєктів).

## ПІСЛЯМОВА

Екологічне законодавство України перебуває в стадії становлення. Вироблені в радянський період підходи до розв'язання проблем багато в чому неприйнятні в нових умовах у зв'язку з тим, що перестала існувати єдина соціалістична власність, у рамках якої помітне місце займала власність держави на природні ресурси. В умовах багатокладної економіки, коли товаром стає земля, лісні угіддя тощо, кардинально змінюється сама ідеологія управління природоохоронною діяльністю. Разом з тим за державою зберігається конституційний обов'язок забезпечити нормальні екологічні умови для громадян, що проживають на території України. Особливо актуально роль держави проявляється в тих випадках, коли екологічна небезпека в тих чи інших регіонах набуває надзвичайного характеру. Звідси необхідність наділення особливими повноваженнями відповідних структур влади на всіх рівнях управління.

У монографії висвітлено основні підходи до вирішення даної проблеми в перехідний період, який переживає Україна. Треба визнати, що через відсутність належного досвіду та всебічних наукових розробок досліджені в цій монографії законодавчі й інші нормативні акти значною мірою розроблено з використанням методу спроб і помилок. Для оцінки їх реальної ефективності потрібен час, і, мабуть, немалий. Тому пропонується робота не може претендувати на безперечну програму дій в умовах надзвичайної екологічної ситуації. Однак автор сподівається, що вона може послужити певною основою для створення більш досконалої моделі управління охороною навколишнього середовища в умовах стабілізації соціально-економічної обстановки в країні та реалізації установки на створення правової держави в Україні.

Наукове видання

**Комариндєкнв Віталій Мар'янович**

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗОН  
НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ  
В УКРАЇНІ**

Монографія

**З М І С Т**

<i>ПЕРЕДМОВА</i> .....	3
<b>Глава 1. СТАН І ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДЗВИЧАЙНІ ЕКОЛОГІЧНІ СИТУАЦІЇ</b> Надзвичайні екологічні ситуації: поняття, види та характеристика.....	5
Правове регулювання відносин щодо надзвичайних екологічних ситуацій у системі права і законодавства України .....	30
Міжнародно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій .....	48
<b>Глава 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ</b> Система органів державного регулювання відносин, що виникають у зв'язку з надзвичайними екологічними ситуаціями.....	77
Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації .....	105
Економіко-правове забезпечення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації .....	128
<i>ПІСЛЯМОВА</i> .....	149

Редактори *Л.І. Низова, А.М. Анохіна*  
Технічний редактор *О.В. Мануйлова*  
Коректор *О. О. Масанітіна*  
Комп'ютерна верстка *././ Пузько*  
Обкладинка *Д.О. Букрєєв*

Підписано до друку 30.08.2002. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Тігеї, Вookтап.  
Ум. друк. арк. 9,5. Умов. фарбо-відб. 9,5. Обл.-вид. арк. 9,75.  
Тираж 500 прим. Зам. № 21.

Редакційно-видавничий відділ ЛАВС МВС  
імені 10-річчя незалежності України  
Друкарня РВВ ЛАВС  
91493, м. Луганськ, сел. Ювілейне, вул. К. Маркса, 4