

УДК 342.77

## ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ РЕЖИМУ ЗОНИ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Бірюкова Н. М.*

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна  
E-mail: bnp-87@mail.ru*

Статтю присвячено процесу становлення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні. Розглянуто роботи авторів різних галузей права, які займалися розробкою данної теми. Висвітлена проблема Чорнобильської аварії, яка сприяла більш детальному вивченню правового регулювання зони надзвичайної екологічної ситуації. Проаналізоване законодавство, як міжнародне, так і національне, присвячене проблемам, пов'язаним з зоною надзвичайної екологічної ситуації.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, надзвичайна екологічна ситуація, зона надзвичайної екологічної ситуації, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації, Чорнобильська аварія.

На сучасному етапі Україна, як досить молода та незалежна держава, на жаль, не може характеризуватись позитивними тенденціями розвитку у багатьох напрямках. Одною з негативних причин такої ситуації, на нашу думку, може бути недосконалість правової системи. Найбільш загострена проблема існує у напрямку регулювання подій, пов'язаних з захистом населення від негативного впливу аварій, катастроф, стихійних лих та інших аномальних явищ техногенного і природного характеру. Цей напрям має бути одним із пріоритетних на шляху побудови правової, екологічно безпечної та соціально-демократичної держави.

Актуальність данної роботи представляється у наявності фактичних подій, які спонукають до встановлення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, недостатністю теоретико-правового опрацювання розглядаємого питання, відсутністю комплексного правового дослідження.

Метою дослідження є комплексний аналіз теоретичних і практичних передумов становлення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні.

Для досягнення данної мети у процесі написання статті, автор ставив наступні задачі:

- вивчити праці авторів, які займалися розробкою зазначеної теми;
- проаналізувати історичні передумови, що спонукали до вдосконалення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації;
- розглянути законодавчу базу на міжнародному і національному рівні, яка являє собою основу вказаної теми.

Звертаючись до основного закону України, – Конституції, а саме ст. 16, ми бачимо, що держава бере на себе обов'язок забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків

Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу [1]. Таким чином, у державі чітко визначена стратегія сталого розвитку.

Для забезпечення вищевикладеного положення Конституції України, на нашу думку, має бути створений механізм правового забезпечення, який би дав змогу не тільки подолати екологічну чи іншу надзвичайну ситуацію, але й найголовніше – мати змогу попередити негативні тенденції. Таким важелем впливу має бути ефективне законодавство держави, а саме закон України. Даний нормативно-правовий акт повинен регулювати не одну конкретну ситуацію, а сукупність схожих за станом подій. На сьогоднішній день ми маємо ряд спеціальних законів, що регулюють ситуацію надзвичайного стану. Але виходячи з того, що з кожним днем зростають тенденції розвитку у всіх напрямках життя, відповідно і чинне законодавство має відповідати сучасним умовам правової держави.

При розгляді екологічних подій, які відбуваються в Україні, не слід забувати про механізм розв'язання таких ситуацій. Слід зазначити, що питання, пов'язані з подоланням наслідків екологічних ситуацій, попередженням таких подій, вирішуються на адміністративно-правовому рівні. Таким чином, поєднуються в собі два не схожих за змістом елемента, що мають між собою нерозривний зв'язок: ситуація екологічного характеру і механізм її розв'язання, тобто адміністративно-правовий режим.

Досить розповсюдженим в науці і законодавстві є термін «зона надзвичайної екологічної ситуації», який займає своє місце у доктрині права. В наукових роботах вищевказаний термін у тій чи іншій інтерпретації був висвітлений вітчизняними вченими-юристами, а також зарубіжними вченими. Серед вітчизняних вчених-юристів слід відзначити таких, як Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Барбашова Н. В., Гетьман А. П., Дубко Ю. В., Єрофеев М. І., Комарницький В. М., Костицький В. В., Кравченко С. М., Краснова М. В., Крупка Ю. М., Малишева Н. Р., Мунтян В. Л., Попов В. К., Розовський Б. Г., Титова Н. І., Шемшученко Ю. С., а також Бринчук М. М., Боголюбов С. О., Єрофеев Б. В., Колбасов О. С., Петров В. В. та інші. Перечислені науковці відносяться до правознавців екологічного профілю. В своїх наукових трудах вони вивчали специфіку вказаного терміну, розглядаючи його, як правову проблему лише в екологічній сфері. На наш погляд, слід розглядати це явище через призму адміністративно-правового регулювання. Слід зазначити, що певні аспекти адміністративно-правового режиму у своїх роботах досліджували такі видатні українські науковці: Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Басов А. В., Битяк Ю. П., Братель О. Г., Васильєв А. С., Голосніченко І. П., Дубко Ю. В., Зуй В. В., Ківалов С. В., Коломоець Т. О., Комарницький В. М., Комзюк А. Т., Крестьянінов О. О., Кузніченко С. О., Могил С. К., Петков С. В., Плішкін В. М., Тищенко М. М. та ін.

При розгляді інституту адміністративно-правового режиму слід звернутися також до праць закордонних та радянських вчених, оскільки основа формування інституту адміністративного права, що досліджується, почала будуватися ще з радянських часів. Серед таких розробок слід відзначити дослідження Алексєєва С. С., Ардана Ф., Бахраха Д. М., Власова Д. М., Григор'єва В. М., Гримо Ж., Грязнова А. В., Гуштіна В. В., Дубовика О. Л., Драго Р., Жалінського А. Е., Коренева О. П., Козло-

ва Ю. М., Ларіна А. М., Лебедь С. В., Лозбінева В. В., Петрухіна І. Л., Порфир'єва Б. Н., Пчелінцева С. В., Рушайло В. Б., Хазанова С. Д. та ін.

Особливої уваги заслуговує дисертаційне дослідження Кузніченко С. О. в якому було висвітлено проблеми управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. Нововведений термін автора «аномальні явища техногенного і природного характеру», на нашу думку, може бути, як складова частина негативного процесу, що відбувається у визначеному нами терміні «зона надзвичайної екологічної ситуації». В своєму дисертаційному дослідженні автор приділяє особливу увагу організації діяльності органів внутрішніх справ у відповідних умовах. Однак, як зазначає сам автор, ця тема є багатогранною і може бути розглянута науковцями на рівні комплексного аналізу [3].

У 2002 році Комарницьким В. М. було захищено кандидатську дисертацію, присвячену актуальним проблемам попередження та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. Автор у своїй роботі приділяє особливу увагу аналізу основних понять, присвячених проблемам надзвичайних екологічних ситуацій, дослідженню тенденцій розвитку національного законодавства з питань надзвичайних екологічних ситуацій та участі України в міжнародно-правовому співробітництві в галузі ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійних лих. Також розглянуто організаційну систему регулювання відносин, які виникають у зв'язку з надзвичайними екологічними ситуаціями, особливості правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій та питання економіко-правового забезпечення цього режиму [2]. Однак предметом цієї роботи не є адміністративно-правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації, увага приділяється тільки екологічній ситуації, яка склалась в Україні.

Слід відзначити, що від початку незалежності в Україні відбувались широкомасштабні надзвичайні екологічні ситуації. За даними статистики щороку реєструються сотні надзвичайних ситуацій різного характеру, внаслідок яких гинуть та отримують ушкодження люди. Забезпечення екологічної безпеки досягається різними шляхами. Один із найважливіших серед них – це запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та ефективна ліквідація їх наслідків, завдяки своєчасно встановленню та правильному адміністративно-правовому режиму.

Найяскравішим прикладом зони надзвичайної екологічної ситуації, в історії Радянського Союзу, зокрема, України, є Чорнобильська аварія. Вона розцінюється як найбільша у своєму роді за всю історію ядерної енергетики, як по передбачуваній кількості загиблих і постраждалих від її наслідків людей, так і по економічній та екологічній збиткам.

Наслідки Чорнобильської катастрофи вказали на правові прогалини в чинному тоді законодавстві. Один із них – це неузгодженість дій на адміністративному рівні, і як наслідок – несвоєчасна допомога. На нашу думку, найбільшою помилкою адміністративного управління при Чорнобильській катастрофі було занадто пізні попередження населення про можливість зараження. Можливо, при правильному адміністративному управлінні і встановленні спеціального адміністративно-

правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації багато людських життів вдалося б врятувати.

Таким чином, для врахування допущених помилок важливим моментом є посилення потенціалу кожної ланки державного управління, особливо місцевих рад, місцевих виконавчих і розпорядчих органів, що мінімізують наслідки Чорнобильської катастрофи. Цього можна було б досягти, змінивши і доповнивши чинне законодавство особливою компетенцією тих органів управління і самоврядування, чия діяльність здійснюється на радіоактивно забруднених територіях.

При розгляді ситуації, що склалася, доцільним вважається створення законопроекту, який би був системою конкретних дій України відносно комплексного рішення проблем, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи і як важливий чинник – ефективний механізм реалізації. Також повинні враховуватися перспективи реалізації певного законопроекту.

Після Чорнобильської катастрофи реакцією держави стало створення самостійного блоку законодавства про ліквідацію наслідків аварії на ЧАЕС: законів «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічну безпечну систему», що неодноразово змінювалися і доповнювалися, є основою цієї галузі законодавства. Але слід відзначити, що ця нормативно-правова база служить лише для подолання наслідків катастрофи, а не спрямована на безповторність таких подій.

Попре те, що існує близько 800 документів, що регулюють питання Чорнобильської катастрофи, вони є застарілими і вимагають постійного внесення змін, які б дозволили успішно реалізувати поставлені цілі.

Для того, щоб забезпечити головну мету держави, якою є глобальна безпека, треба шукати комплексне вирішення проблем безпеки з використанням особливих програм управління, стійкого розвитку сучасних цивілізацій. Така спроба розпочалась на міжнародному рівні: у 1992 року в Ріо-де-Жанейро на конференції ООН, темою якої було навколишнє середовище і розвиток. Міжнародні спеціалісти з права пропонують деяким державам, зокрема Україні, привести у відповідність законодавство з «Порядком денним на XXI століття». Цей документ містить в собі цілі, направлені на забезпечення безпеки людини і навколишнього природного середовища [5, с. 7; 4, с. 756].

На сьогоднішньому етапі розвитку міжнародні нормативно-правові акти, такі, як «Про біологічну розмаїтість», «Про заборону виробництва і накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) зброї і токсичної зброї та про їх знищення» й інші сприяють зменшенню небезпеки від стихійних лих.

Також, серед міжнародних багатосторонніх договорів у сфері, що досліджується, важливе значення має Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій 1992 р., Конвенція про ядерну безпеку 1994 р., Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію 1986 р., Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації 1986 р., Конвенція про фізичний за-

хист ядерного матеріалу 1980 р., Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів з внесеними до неї поправками 1994 р., Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом і про безпеку поводження з радіоактивними відходами 1997 р.

До міжнародних документів, що носять рекомендаційний характер у відповідній сфері регулювання, слід віднести ряд актів МАГАТЕ, до яких можна віднести Міжнародні основні норми безпеки для захисту від іонізуючих випромінювань і безпечного поводження з джерелами випромінювання 1996 р., тощо.

На сьогоднішній день в Україні існує понад 200 нормативно-правових актів різного рівня та юридичної сили, які забезпечують правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації – Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади.

Сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, слід виокремити як складний комплексний правовий інститут. Його особливою рисою є те, що він розповсюджує правове регулювання на всі органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадян, що мають забезпечувати організацію і реалізацію заходів щодо реагування на надзвичайні ситуації із небезпечними для довкілля та здоров'я населення наслідками.

Слід відзначити, що у період становлення України, як незалежної правової держави, у зв'язку з негативними тенденціями розвитку екологічної ситуації, були зроблені певні кроки у напрямку стабілізації екологічної ситуації, прийнято ряд нормативно-правових документів. На прикладі Чорнобильської аварії ми можемо зауважити, що нормативно-правове забезпечення того часу дійсно було спрямоване на подолання наслідків, але при подальшому становленні держави не прослідковуються дії, направлені на попередження подібних екологічних ситуацій. Кількісне зростання нормативно-правових актів для нашої держави не означає їх відповідної якості та досконалості. На жаль, це є зворотній процес у напрямку неузгодженості. Таким чином, на нашу думку, вирішення цієї проблеми можливо при визначенні чіткого науково-теоретичного підґрунтя для подальшого розвитку законодавства.

Зауважимо, що поняття «надзвичайна екологічна ситуація», «зона надзвичайної екологічної ситуації», охоплюють не лише екологічну сферу, а й адміністративне управління. Сутність державної проблеми полягає в односторонньому підході до подій, пов'язаних з екологічними ситуаціями. Насамперед, реалізуються загальносоціальні функції держави – запобігання стихійним лихам і екологічним катастрофам, а також ліквідація наслідків. Але не приділяється достатньої уваги адміністративно-правовій стороні вказаних подій, яка служить підґрунтям для подальших дій. Така сторона висвітлення подій повинна реалізуватись через адміністративно-правовий режим.

Адміністративно-правовий режим представляє собою складову частину життєдіяльності суспільства. Його роль полягає в забезпеченні функцій держави на

управлінському рівні. Функції, що виконує той чи інший адміністративно-правовий режим, сформульовані у його нормах. При розгляді адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, слід відмітити, що це режим, який регулюватиме адміністративне управління в зазначеній зоні.

Адміністративно-правовий режим представляє собою сукупність засобів, що використовуються при встановленні одного з видів такого режиму. Від правильного встановлення того чи іншого адміністративно-правового режиму залежить результат подальшого розвитку подій. Також при встановленні режиму використовуються певні засоби, які носять специфічний характер, що характеризує конкретно визначений режим.

Метою введення адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації є забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту, шляхом формування належних правових і організаційних засад забезпечення системи захисту ресурсами, наприклад, людськими, матеріально-технічними.

Україна, як правова держава, встановлює і використовує адміністративно-правові режими, як один із інструментів управління. Режими, як елементи управління, жорстко встановлюються або санкціонуються державою, зокрема: у виняткових випадках (режим надзвичайного стану, режим воєнного стану й т. ін.); відносно окремих територій (режим заповідних територій і об'єктів); відносно об'єктів (режим обігу наркотичних засобів, режим обігу екологічної інформації, транзитний режим); відносно суб'єктів (режим найбільшого сприяння, національний режим). Але особливу увагу держава приділяє захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій. Це, зокрема, пов'язано з негативними тенденціями екології, та збільшенням кількості аварій у зазначеній сфері.

Саме сфера адміністративного управління, встановлення адміністративно-правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації, на нашу думку, становить слабку ланку в вищевикладених ситуаціях. Це пояснюється відсутністю комплексного правового аналізу вивчення інституту адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, і, як наслідок, нечіткою визначеністю в діях адміністративного апарату. Цим зумовлена доцільність існування у правовій системі адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

#### **Список літератури**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – N 30. – Ст. 141.
2. Комарницький В. М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні : Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / В. М. Комарницький – К., 2002. – 20 с.
3. Кузнiченко С. О. Управління органами Внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (Організаційно-правові питання) : Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / С. О. Кузнiченко – Х., 2001. – 20 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс: [Підручник] / [За заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
5. Поповчук С. Місце та роль адміністративно-правових режимів в Україні / С. Поповчук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2009. – Вип. 2. – С. 7.

**Бірюкова Н. М. Передумови становлення режиму зони надзвичайної екологічної ситуації в Україні / Н. М. Бірюкова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 239-245.**

Статья посвящена процессу становления режима зоны чрезвычайной экологической ситуации в Украине. Рассмотрены работы авторов разных отраслей права, которые занимались разработкой данной темы. Освещена проблема Чернобыльской аварии, которая способствовала более детальному изучению правового регулирования зоны чрезвычайной экологической ситуации. Проанализировано законодательство, как международное, так и национальное, посвященное проблемам, связанным с зоной чрезвычайной экологической ситуации.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, чрезвычайная экологическая ситуация, зона чрезвычайной экологической ситуации, правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации, Чернобыльская авария.

**Biriukova N. Pre-conditions of becoming of the mode of area of extraordinary ecological situation are in Ukraine / N. Biriukova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 239-245.**

The article is devoted becoming mode of area of extraordinary ecological situation in Ukraine. Works of authors of the different fields of law, which was engaged in development of this theme, are considered. Lighted up problem of the Chernobyl's crash which was instrumental in more detailed study of the legal adjusting of area of extraordinary ecological situation. Analysed legislation, both international and national, devoted problems, to related to the area of extraordinary ecological situation.

**Key words:** administrative and legal mode, extraordinary ecological situation, area of extraordinary ecological situation, legal mode of area of extraordinary ecological situation, Chernobyl's crash.

*Поступила в редакцию 13.05.2011 г.*