

## Проблеми забезпечення екологічної безпеки при використанні земель оборони

**І. Р. Сказко,**

головний науковий співробітник  
відділу дослідження проблем  
національної безпеки і оборони  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
Почесний працівник прокуратури України

*Досліджено актуальні питання правового регулювання використання та охорони земель оборони. Розглядаються особливості забезпечення вимог екологічної безпеки при використанні земель оборони. Обґрунтовується необхідність удосконалення відповідних чинних нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** національна безпека, землі оборони, екологічна безпека, прокуратура.

**Сказко И.Р. Проблемы обеспечения экологической безопасности при использовании земель обороны**

*Исследуются актуальные вопросы правового регулирования использования и охраны земель обороны. Рассматриваются особенности обеспечения требований экологической безопасности при использовании земель обороны. Обосновывается необходимость усовершенствования действующих соответствующих правовых актов, которые касаются поднятой проблемы.*

**Ключевые слова:** национальная безопасность, земли обороны, экологическая безопасность, прокуратура.

**Skazko Igor. Ensuring environmental security at military lands**

*The article examines the legal requirements for military lands use and preservation. Moreover, it dwells on ensuring the environmental security of those lands. The author grounds the necessity of improving existing regulations concerning the above-mentioned issue.*

**Keywords:** national security, military lands, environmental security, prosecutor's office.

Внаслідок діяльності Збройних Сил України та функціонування військових об'єктів відбувається досить значне навантаження на екосистему та земельні ділянки, на яких вони розташовані. Реальна небезпека цих об'єктів полягає не тільки у забрудненні земель шкідливими речовинами, але й, враховуючи

© Сказко Ігор Романович – головний науковий співробітник відділу дослідження проблем національної безпеки і оборони Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, Почесний працівник прокуратури України

сьогоднішній рівень терористичної загрози, у створенні умов для аварій та катастроф техногенного характеру.

На жаль, військове керівництво попри виконання завдань щодо підвищення боездатності підрозділів не завжди дотримується вимог екологічної безпеки. Цьому також сприяють прогалини в законодавстві щодо використання земель оборони.

Проблемні питання правового статусу земель досліджували В.І. Андрейцев, Ю.В. Корнеєв, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, М.В. Шульга та ін. Водночас питання забезпечення екологічної безпеки при використанні земель оборони залишаються актуальними й потребують подальших досліджень.

Відповідно до ст. 1 Закону України „Про оборону” оборона України, як один з найважливіших елементів її національної безпеки, — це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту<sup>1</sup>.

Для розміщення і забезпечення діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства, надаються землі оборони, правовий режим яких визначено у ст. 77 Земельного кодексу України<sup>2</sup>.

Крім того, до земель оборони належать землі, зайняті військово-морськими базами, полігонами, таборами, складами, сховищами тощо.

За інформацією Головної військової прокуратури України, в користуванні військових підрозділів станом на 01.09.2016 перебувало 533,7 тис. га земель оборони.

Землі, які обслуговують потреби оборони, характеризуються певними специфічними ознаками. Вони перебувають виключно у державній власності та надаються суб'єктам права користування у постійне користування; використовуються лише за цільовим призначенням (ч. 2 ст. 77, п. „в” ч. 4 ст. 84 Земельного кодексу України).

Специфіка правового режиму земель оборони полягає також у тому, що відповідно до ч. 3 ст. 77 та ст. 115 Земельного кодексу України навколо військових та оборонних об'єктів можуть створюються зони з особливим режимом використання земель з метою забезпечення функціонування цих військових частин та об'єктів, збереження озброєння, військової техніки, іншого військового майна, охорони державного кордону України, захисту населення, господарських об'єктів і довкілля від впливу аварійних ситуацій, стихійних лих і пожеж, що можуть виникнути на цих об'єктах.

Водночас, незважаючи на специфіку, суб'єкти права користування землями, наданими для потреб оборони користуються загальними для всіх

<sup>1</sup> Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

<sup>2</sup> Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

землекористувачів правами, а також виконують обов'язки, пов'язані із забезпеченням раціонального використання та належної охорони земельних ресурсів.

На жаль, у спеціальному законі – Законі України „Про використання земель оборони” законодавець не конкретизував правовий статус режиму захисних і охоронних зон та порядок їх встановлення, зазначивши лише у ч. 4 ст. 3 Закону, що розмір та правовий режим зон з особливим режимом використання земель встановлюються відповідно до закону<sup>3</sup>.

Зони з особливим режимом використання земель навколо військових об'єктів Збройних Сил України та інших військових формувань, на думку В.І. Андрейцева, з якою ми погоджуємося, створюються з метою: а) забезпечення їх функціонування; б) збереження озброєння, військової техніки та іншого військового майна; в) охорони державного кордону України; г) захисту населення; д) захисту господарських об'єктів; е) захисту довкілля від впливу аварійних ситуацій, стихійних лих і пожеж, що можуть виникнути на зазначених об'єктах<sup>4</sup>.

Також В.І. Андрейцев вважає, що розміри вказаних зон визначаються від ступеня екологічної небезпеки та поширення негативного впливу від цих об'єктів відповідно до класифікації їх за п'ятьма класами небезпеки<sup>5</sup>.

Водночас законодавець не дає відповіді на запитання, чи можуть заборонні зони встановлюватись лише у межах земель, наданих для потреб оборони, або ж і за їх межами, тобто на суміжних земельних ділянках.

На нашу думку, з метою недопущення небезпеки техногенного тероризму та забезпечення належної охорони місць зберігання зброї та боєприпасів на спеціальних арсеналах і складах доцільно передбачити створення заборонних зон і за межами земель оборони. У зв'язку з цим повинні існувати як внутрішні, так і зовнішні заборонні зони.

Як вказує М.В. Шульга, внутрішні заборонні зони встановлюють у межах території земельних ділянок, що перебувають у користуванні військових частин, їх розміри і правовий режим визначаються у рішеннях про надання земельних ділянок. Їх утворення пов'язане із заборонаю для сторонніх осіб проходу чи проїзду через ці землі. Суб'єкти які використовують землі оборони, можуть встановлювати на них заборонні зони будь-якого характеру. Однак правовий режим цих зон має відповідати правилам утримання та експлуатації військових об'єктів<sup>6</sup>.

Зовнішні заборонні зони можуть розміщуватися за межами військових частин і залишатися у користуванні чи власності тих суб'єктів, яким вони надані. Такі зони встановлюють за клопотанням командування військової частини виключно органи державного управління, які надавали земельні ділянки для потреб оборони. Ці органи визначають і зміст обмежень у

<sup>3</sup> Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 року № 1345-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15.

<sup>4</sup> Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. Київ: „Знання”, 2005. С. 27.

<sup>5</sup> Там само. С. 372

<sup>6</sup> Земельне право України: підручник / М.В. Шульга (кер.авт.кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман, та ін.; за ред. М.В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 359.

зовнішніх зонах.

Військові частини відповідно до ч. 4 ст. 2 Закону України „Про використання земель оборони” зобов’язані використовувати надані їм земельні ділянки відповідно до вимог земельного і природоохоронного законодавства та з дотриманням вимог щодо забезпечення безпеки населення у процесі проведення ними постійної діяльності<sup>7</sup>.

Ст. 5 цього Закону визначено, що на землях оборони встановлюються природоохоронні та інші обмеження щодо використання земель відповідно до закону.

Ст. 58 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” встановлено вимоги екологічної безпеки щодо військових, оборонних об’єктів та військової діяльності.

Зокрема, вимоги екологічної безпеки повинні дотримуватися при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщенні військ і військової техніки, крім випадків особливих ситуацій, що оголошуються відповідно до законодавства України.

Державний контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки щодо військових, оборонних об’єктів та військової діяльності на території України здійснюється відповідно до цього Закону та іншого законодавства України<sup>8</sup>.

У зв’язку з цим усі основні законодавчі акти і нормативні документи з правового регулювання видів діяльності, які становлять небезпеку для людини і навколишнього природного середовища, також стосуються забезпечення екологічної безпеки діяльності Збройних Сил.

Якщо землі оборони перебувають у межах інших категорій земель, наприклад, на землях лісового або водного фонду, режим їх використання визначається нормами земельного, лісового і водного законодавства.

Правові основи забезпечення екологічної безпеки діяльності Збройних Сил дістали відображення в наказах і директивах Міністра оборони України (наприклад, наказ Міністра оборони, яким введено в дію Положення про управління екологічної безпеки та протимінної діяльності від 26.08.2014 № 570, наказ про затвердження Положення про порядок надання в користування земель (земельних ділянок) для потреб Збройних Сил України та основні правила користування наданими землями від 22.12.1997 № 483, наказ про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України від 16.07.1997 № 300 та інші.

Перелік першочергових заходів щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні діяльності Збройних Сил затверджений постановою Верховної Ради України „Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів”. Зокрема, ст. 23 Постанови визначено, що для досягнення стабільної і гарантованої екологічної безпеки військової діяльності потрібно спрямувати зусилля, у тому числі, на раціональне природокористування, екологічно безпечне використання в навчально-бойовій та виробничій діяльності територій,

<sup>7</sup> Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 року № 1345-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15.

<sup>8</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року №1264 – XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page4>.

об'єктів, земель, лісів і водних акваторій, призначених для потреб оборони держави<sup>9</sup>.

Відповідальність за стан екологічної безпеки у зоні діяльності військової частини несе згідно із ст. 196 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України командир цієї частини.

Для запобігання негативному впливу військ на довкілля у військовій частині щорічно складається план екологічного забезпечення, в якому зазначаються заходи раціонального природокористування та охорони довкілля в пункті постійної дислокації і в районах розташування. (ст. 197 Статуту)<sup>10</sup>.

Загальну координацію діяльності органів військового управління щодо забезпечення екологічної безпеки діяльності Збройних Сил здійснює управління екологічної безпеки та протимінної діяльності Міністерства оборони України.

Військова діяльність, як і будь-який інший вид техногенної діяльності, пов'язана з безліччю небезпек, які притаманні довкіллю і за певних умов призводять до виникнення шкідливих факторів. Ці фактори становлять загрозу безпеці особового складу Збройних Сил, місцевого населення, озброєння, військової техніки, військових об'єктів та пов'язаних з ними об'єктів господарського призначення та навколишнього середовища.

У зв'язку з цим завданнями щодо забезпечення екологічної безпеки у Збройних Силах є виключення або зведення до мінімуму несприятливого впливу екологічних факторів діяльності військових формувань на навколишнє середовище, населення та особовий склад.

Спеціальним законодавчим актом, який визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля є Закон України „Про охорону земель”. Ст. 45, 46 цього Закону встановлено заборону здійснення господарської та іншої діяльності, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, та визначено порядок охорони земель і ґрунтів від забруднення відходами<sup>11</sup>.

З урахуванням норм цього закону під охороною земель оборони пропонується розуміти встановлену нормами права систему заходів, спрямованих на запобігання та усунення забруднення та псування земель оборони, захист довкілля, життя і здоров'я людей від негативного впливу розміщення та постійної діяльності військових частин, установ, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

<sup>9</sup> Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98 – ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-page>.

<sup>10</sup> Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України Верховна Рада України: Закон, Статут від 24.03.1999 № 548-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/548-14/page4>.

<sup>11</sup> Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>.

Заходи щодо охорони земель оборони можна поділити на такі групи: заходи, що здійснюються при виборі земельної ділянки для оборонних потреб, при спорудженні та реконструкції військових об'єктів; заходи при експлуатації земель оборони в процесі постійної діяльності військових формувань; заходи, що здійснюються при ліквідації військових об'єктів і передачі земель оборони для інших потреб.

Для виконання завдань у здійсненні оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності Збройні Сили України мають значний арсенал озброєння та військової техніки, зберігання та застосування яких несе ризики виникнення еколого-небезпечних факторів.

Так, постанова Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 808 „Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку” до загроз екологічної безпеки відносить виробництво, зберігання, утилізацію і знищення боєприпасів усіх видів, вибухових речовин, ракетного палива та інших токсичних хімічних речовин<sup>12</sup>.

Найбільш шкідливого впливу внаслідок військової діяльності зазнають землі, на яких розташовуються і постійно функціонують арсенали, склади боєприпасів, сховища паливно-мастильних матеріалів і ракетного палива, авіаційні та загальновійськові полігони, звалища і поховання небезпечних відходів, а також колишні шахтні пускові установки. Більшість цих об'єктів, особливо враховуючи сучасний рівень терористичної загрози, створює реальну і потенційну небезпеку для населення і для довкілля, забруднює навколишнє природне середовище та землі небезпечними речовинами.

Лише за два останніх роки на чотирьох військових складах сталися пожежі, що призвели до вибухів боєприпасів. Зокрема, 29 жовтня 2015 р. на території складів ракетно-артилерійського озброєння Міністерства оборони України в м. Сватове, де зберігалися боєприпаси, виникла пожежа з подальшою детонацією та розльотом осколків боєприпасів.

23 березня 2017 р. на території складів 65 арсеналу (м. Балаклія Харківської області) здійснено диверсійні дії, в результаті чого сталися вибухи боєприпасів на декількох майданчиках зберігання ракетно-артилерійського озброєння.

22 вересня 2017 р. сталася пожежа на військових складах поблизу села Новоянісоль Донецької області.

26 вересня 2017 р. на території арсеналу № 48 Міністерства оборони України, що біля міста Калинівка Вінницької області сталася пожежа, яка призвела до детонації боєприпасів.

За інформацією начальника Генерального штабу ЗСУ Віктора Муженка, 50% боєприпасів зберігаються в закритих комплексах - як підземних, так і наземних, решта зберігається під відкритим небом, в тому числі систем залпового вогню «Град»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808-2013>.

<sup>13</sup> Скільки боєприпасів в Україні зберігаються під відкритим небом: невтішні дані. URL: [http://24tv.ua/skilki\\_bojepripasiv\\_v\\_ukrayini\\_zberigayetsya\\_pid\\_vidkritim\\_nebom\\_nevtishni\\_dani\\_n873173](http://24tv.ua/skilki_bojepripasiv_v_ukrayini_zberigayetsya_pid_vidkritim_nebom_nevtishni_dani_n873173)

На даний час Збройні Сили України використовують 34 полігони загальною площею понад 150 тис. га, найбільшими з яких є: Міжнародний центр миротворчості та безпеки Національної академії сухопутних військ „Яворівський” понад 36 тис. га, Широколанівський загальновійськовий полігон I категорії – 29 тис. га та полігон „Десна” – понад 21 тис. га<sup>14</sup>. Наприклад, на полігоні „Широкий лан” проводяться бригадні навчання механізованих, танкових та аеромобільних бригад, танкові й артилерійські стрільби, навчання штурмової авіації і вертольотів, стрільби із засобів протиповітряної оборони, а також тактична і вогнева стрілецька підготовка.

Загальновідомо, що військові навчання на полігонах супроводжуються посиленням шкідливих впливів на довкілля. За рамки гранично допустимих виходять і стають загрозливими великі техногенні навантаження, які викликані переміщенням транспортних засобів, насамперед гусеничної техніки, що приводить до змін у структурі рельєфу та екологічному стані ґрунту.

До руйнування ґрунтів приводять також вибухи боєприпасів, риття окопів, бліндажів, влаштування бойових позицій.

Крім цього, на полігонах ґрунти забрудненні металевими відходами у вигляді гільз, вибухових речовин і боєприпасів, які не розірвались. Останні становлять велику небезпеку для життя людини та навколишнього природного середовища.

Допускається забруднення ґрунтів і вод нафтопродуктами, які потрапляють туди в результаті обслуговування техніки чи аварійних розливів.

З огляду на проведення бойової підготовки Збройних Сил України на військових полігонах із використанням сучасної техніки варто зосередити увагу на необхідності забезпечення військовим керівництвом захисту земель від шкідливого антропогенного впливу з подальшим проведенням рекультивациі цих земель.

Кабінетом Міністрів України 26 липня 2001 р. прийнято постанову № 916, якою схвалено Програму реабілітації територій, забруднених унаслідок військової діяльності, на 2001 – 2015 роки. Головною метою реалізації цієї Програми було здійснення комплексу заходів з відновлення територій, забруднених внаслідок військової діяльності для запобігання негативного впливу забруднення на здоров'я населення та довкілля, приведення цих територій у екологічно безпечний стан.

Однак у подальшому постановою уряду від 22 червня 2011 р. № 704 вказана постанова втратила чинність. Вважаємо, що на даний час, у зв'язку з активною бойовою підготовкою військ та наявністю значної кількості складів озброєння, доцільно повернутися до розробки та впровадження аналогічної програми.

Вказана позиція буде узгоджуватися зі Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, пунктом 4.14 якої зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, зниження рівня забруднення та відтворення

<sup>14</sup> *Найбільші* полігони ЗСУ: де й за скільки проходять навчання української армії. URL: <https://www.slovovidilo.ua.2017/05/05/infografika/bezpeka/najbilshi-polihon>.

грантів, очистка територій від промислових та побутових відходів визнані пріоритетами забезпечення екологічної безпеки<sup>15</sup>.

У ст. 211 Земельного кодексу України закріплено перелік видів порушень земельного законодавства. Відповідно до п. „в” ч. 1 цієї статті громадяни та юридичні особи несуть відповідальність, у тому числі за псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами.

Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства завжди пов'язана з негативними правовими наслідками як результатом неправомірних дій винної особи.

Неправомірна поведінка можлива як з боку самих носіїв земельних прав, так і з боку сторонніх осіб<sup>16</sup>.

У ході правозастосовної діяльності органами військових прокуратур активно виявляються чисельні порушення у сфері використання земель оборони, характерними з яких є: використання військовими формуваннями земельних ділянок без оформлення речових прав; протиправна зміна цільового призначення; незаконне вилучення земель оборони органами державної влади та місцевого самоврядування; незаконне відчуження або передача в оренду за удаваними правочинами; самовільне захоплення земель.

Водночас аналіз судової практики з Єдиного державного реєстру судових рішень засвідчує необхідність активізації діяльності військових прокурорів щодо відшкодування заподіяних навколишньому природному середовищу збитків внаслідок засмічення відходами земель оборони.

З огляду на це пропонується у Законі України „Про використання земель оборони” визначити правовий статус захисних, охоронних та інших зон з особливим режимом використання земель, їх розмір та порядок встановлення. Також доречно нормативно закріпити поділ військових полігонів за площею земель, яку вони займають, на види та визначити допустиме техногенне навантаження на кожен із видів. Крім того, пропонуємо на законодавчому рівні закріпити обов'язок суб'єктів, які використовують військові полігони або інші об'єкти зі збереження озброєння, військової техніки та іншого майна, проводити в межах дислокації військових формувань систематичне очищення земель від предметів та небезпечних речовин, що залишилися внаслідок їх діяльності.

### ***Skazko Igor. Ensuring environmental security at military lands***

As defined in Article 77 of the Land Code of Ukraine military lands are lands allocated for accommodation and permanent operation of military units, institutions, military education institutions, enterprises and organizations of the Armed Forces of Ukraine and other military formations created in accordance with the laws of Ukraine. In addition, military lands include

<sup>15</sup> Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

<sup>16</sup> Корнєєв Ю.В. Земельне право. 2-ге видання перероблене та доповнене: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. С. 102.



lands occupied by naval bases, polygons, military camps, military depots, storages etc. The specifics of the legal regime of military lands, defined by part 3 article 77 and article 115 of the Land Code of Ukraine, lay in the fact that zones with special regime of use can be created around military and defence facilities to ensure their operation, to preserve weapons, equipment, or other military property, to secure the state border of Ukraine, to protect civilians, economic facilities and environment from the consequences of emergencies, disasters and fires that may occur at these sites. Unfortunately, the special law - the Law of Ukraine «On military lands use» - does not specify the legal regime of those zones and the order of their setting. Only part 4 article 3 of the Law contains the provision that the law defines the size and legal regime of zones with the special regime of land use. As defined in part 4 article 2 of the Law of Ukraine «On military lands use» military units are obliged to use land assigned to them in accordance with the requirements of the land and environmental legislation and in compliance with requirements of public safety in the process of their permanent operation. As defined in Article 196 of Statute of the Internal Service of the Armed Forces of Ukraine the commander of the military unit is responsible for environmental security in the area of its operation.

**Keywords:** national security, military lands, environmental security, prosecutor's office.