



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

УДК 349.6

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ

Досліджено особливості поняття “надзвичайна екологічна ситуація” та визначено його юридичні ознаки в сфері захисту територій і громадян у разі її настання, а також проаналізовано недоліки правового регулювання зазначених проблем.

Ключові слова: надзвичайні екологічні ситуації; захист територій і громадян; юридичні ознаки.

Аналіз розвитку катастрофічних явищ техногенного та природного характеру як в Україні, так і інших державах показує, що, незважаючи на науково-технічний прогрес, захищеність територій і громадян за надзвичайних екологічних ситуацій не збільшується. Зазначене свідчить про необхідність подальшого наукового осмислення питань, що стосуються надзвичайних екологічних ситуацій. У зв'язку з цим, набуває значного як теоретичного, так і практичного значення визначення самого поняття “надзвичайна екологічна ситуація”. Проблема понятійного апарату, що застосовується в сфері захисту територій і громадян за надзвичайних екологічних ситуацій, є недостатньо дослідженою і потребує вирішення на підставі аналізу чинного законодавства, юридичної літератури та підходів, що склалися в науці екологічного права, оскільки використання різноманітної термінології навіть у межах однієї галузі знань спричиняє її нерозуміння, що може призвести до небажаних наслідків у критичні періоди розвитку надзвичайних екологічних ситуацій [1, с. 35].

Окремим питанням щодо дослідження поняття надзвичайних екологічних ситуацій присвячені роботи сучасних українських та зарубіжних учених, зокрема В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, М. М. Бринчука, М. І. Єрофєєва, О. С. Колбасова, В. М. Комарницького, М. В. Краснової та ін. Однак правові проблеми визначення поняття та юридичних ознак надзвичайної екологічної ситуації в сфері захисту територій і громадян у разі її настання потребують постійної уваги, дослідження, результатом яких є переосмислення попередніх положень та розробка нових концептуальних підходів.

Метою статті є аналіз поняття “надзвичайна екологічна ситуація” та визначення його юридичних ознак у досліджуваній сфері.

У тлумачних та енциклопедичних словниках відсутнє визначення вказаного поняття. Окремо можна зустріти тлумачення дефініції “надзвичайний”, яке трактується як “той, що має особливе значення, заслуговує на виняткову увагу; непередбачений, викликаний певною необхідністю, спеціально призначений для чого-небудь, екстрений, позачерговий” [2, с. 66], або як щось таке, що ніколи не буває [3, с. 481]. Щодо поняття “ситуація”, то воно визначається як “сукупність обставин, положення, обстановка” [4, с. 717].

Аналізуючи визначення понять “надзвичайний” і “ситуація”, у різних словниках під “надзвичайною ситуацією” розуміється обстановка, що виникла і потребує від людей негайних дій. Таке тлумачення є неповним, так як об'єктом дослідження є визначення надзвичайної екологічної ситуації, оскільки ці поняття



не є тотожними. Однак на практиці вони часто сприймаються як однозначні. Так, досить абстраговане узагальнююче поняття “надзвичайна ситуація” використовується в Законах України “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про цивільну оборону”, “Про аварійно-рятувальні служби”. При цьому в Законі України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” [5] міститься визначення “надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру”, що є тотожним поняттю “надзвичайна ситуація”, яке закріплене в новому Кодексі цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. [6], який вводить в дію з 1 липня 2013 р. Зокрема під цим поняттям розуміється обстановка на окремій території чи суб’єкті господарювання на ній або водному об’єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров’ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об’єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Отже, з наведеного очевидно, що законодавець так і не вирішив питання щодо диференціації понять “надзвичайна ситуація” і “надзвичайна екологічна ситуація”. Це призводить до того, що на практиці фактично не враховується специфіка екологічних факторів у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій.

При цьому новелою зазначеного Кодексу є те, що поряд із поняттям “надзвичайна ситуація” в ньому міститься поняття “небезпечна подія”, що визначається, як подія, у тому числі катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров’ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків. Однак критерії розмежування вказаних понять не наведені, а в ст. 5 Кодексу цивільного захисту України, як і в Національному класифікаторі надзвичайних ситуацій ДК 019–2010 [7] та Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями [8], закріплена класифікація лише надзвичайних ситуацій. На нашу думку, вказані поняття не є тотожними, оскільки поняття “надзвичайна ситуація” є більш широким від поняття “небезпечна подія”, так як включає в себе як настання самої небезпечної події техногенного та природного характеру, так і невідворотні негативні наслідки фізичного, майнового та морального характеру спровокованих нею.

Водночас віднесення тієї чи іншої ситуації до надзвичайної ситуації чи небезпечної події має суттєве правове значення, оскільки відповідно до п. 35 ч. 1 ст. 2 та ч. 1 ст. 84 зазначеного вище Кодексу постраждалими визнаються громадяни, яким заподіяна шкода тільки внаслідок надзвичайної ситуації, при цьому нічого не сказано про небезпечні події.

Щодо поняття “надзвичайна екологічна ситуація”, то воно закріплене в Законі України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” [9] і визначається, як надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Відповідно до ст. 1 цього Закону “негативні зміни в навколишньому природному середовищі” — це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах. Аналогічне поняття міститься в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Однак зазначене визначення надзвичайної екологічної ситуації не є універсальним,



оскільки в ньому не враховується ряд важливих положень, які є вихідними при настанні надзвичайних екологічних ситуацій.

Щодо доктрини екологічного права, то тут не існує єдиного підходу щодо визначення поняття “надзвичайна екологічна ситуація”. Більшість вчених розкривають надзвичайну екологічну ситуацію через різні категорії, зокрема такі, як “екологічна криза”, “екологічне лихо”, “надзвичайна ситуація” тощо.

Так, наприклад, В. В. Петров визначає екологічну кризу як наслідок стійкого порушення рівноваги у взаємодії капіталістичного суспільства і природи, яка проявляється в нездатності природного середовища, яке змінене суспільством, виконувати притаманні йому функції обміну речовин та енергії, а соціального середовища — виправити це становище соціально-економічними засобами, які наявні у суспільства [10, с. 214]. У цьому контексті “надзвичайна екологічна ситуація” і “екологічна криза” виступають словами синонімами.

В. М. Комарницький вважає, що необхідна заміна законодавчих термінів, зокрема, на його думку, доцільно було б слово “надзвичайна” у словосполученні зі словами “екологічна ситуація” замінити на “кризова”, тобто слід вести мову про “кризові екологічні ситуації” [11, с. 19].

І. О. Краснова стверджує, що поняттю “екологічне лихо” відповідає стан крайньої руйнації навколишнього середовища, який склався у великих екосистемах в результаті екологічно незбалансованої діяльності людини, який загрожує здоров'ю людей, матеріальним цінностям і природним об'єктам [12, с. 141]. Однак, В. К. Врублевський відрізняє екстремальні ситуації від надзвичайних, насамперед, у виразною “соціальною” сутністю та наслідками [13, с. 168]. Таким чином, можна дійти висновку, що ототожнення понять “кризова ситуація”, “екстремальна ситуація” та “надзвичайна екологічна ситуація” неможливе.

У той же час більшість авторів ототожнює “надзвичайну ситуацію” і “надзвичайну екологічну ситуацію”. Зокрема, на думку В. Акімова, В. Новікова, М. Радаєва, під надзвичайною ситуацією слід розуміти стан, при якому в результаті негативного впливу від реалізації будь-якої небезпеки на об'єкті економіки, певній території або акваторії порушуються нормальні умови життя і діяльності людей, виникає загроза їх життю та здоров'ю, спричиняються збитки майну населення, економіці та довкіллю [14, с. 78].

Інша група вчених розглядає надзвичайну ситуацію як обставину, що виникає внаслідок аварій, катастроф, стихійних лих, диверсій або факторів соціально-політичного характеру, при яких спостерігаються різні відхилення явищ та процесів, які відбуваються, від нормальних, що здійснює негативний вплив на життєзабезпечення, економіку, соціальну сферу та природне середовище [15].

Однак, зважаючи на наведені вище визначення, на сьогодні немає однозначної відповіді про співвідношення понять “надзвичайна ситуація” і “надзвичайна екологічна ситуація”. Безумовно, характеристики цих двох понять дуже схожі. З іншого боку, в змістовному аспекті найважливішою ознакою обох понять у більшості випадків є відсутність або наявність негативних змін у навколишньому природному середовищі. Саме останнє характерне для надзвичайних екологічних ситуацій. Отже, це означає, що такі ситуації подібні відповідно до шляхів, якими вони виникають, якщо не брати до уваги їхні результати.

Вважаємо, обґрунтованою є позиція Г. І. Балюк [16, с. 8–14], згідно з якою всі надзвичайні ситуації, які тягнуть чи можуть потягнути за собою екологічні наслідки, належать до екологічних, в тому числі і ті, які не є екологічними, але породжують негативні екологічні наслідки. Однак поширеною є думка, що останні є надзвичайними ситуаціями з екологічними наслідками. На наш погляд, з таким твердженням не можна погодитись, так як навіть, на перший погляд, абсолютно неекологічні надзвичайні ситуації можуть призвести до виникнення негативних екологічних наслідків, які в подальшому набувають ознак надзвичайної екологічної ситуації, що є передумовою для визнання їх як таких.



Разом з тим варто враховувати в окремих випадках їх взаємозв'язок. Можливі обставини, коли причиною формування надзвичайної екологічної ситуації стає негативний вплив неліквідованих наслідків будь-якої надзвичайної ситуації на навколишнє природне середовище, який набуває довготривалого характеру і може бути нейтралізований тільки в довготривалій строк, і така ситуація вже набуває ознак надзвичайної екологічної ситуації. Зокрема М. О. Фролов це явище визначає як поліваріантність та кумулятивність екологічного ризику [17, с. 10–11].

Отже, надзвичайна екологічна ситуація характеризується, перш за все, не за джерелом виникнення, а за наслідками, що настали. Маються на увазі незворотні негативні наслідки, які докорінним чином змінюють середовище існування людини або іншим чином негативно впливають на людину та навколишнє природне середовище. При цьому до надзвичайної екологічної ситуації може призвести як техногенна, природна, так і біологічна надзвичайна ситуація.

Водночас розбіжність у визначенні поняття “надзвичайна екологічна ситуація” обумовлена тим, що в юридичній доктрині воно, на нашу думку, не набуло широкого дослідження. Так, О. С. Колбасов визначає її як обмежену частину простору, в межах якого відбулися стійкі негативні зміни природного середовища, які несумісні з нормальною життєдіяльністю людини [18, с. 30–39]. Більш широке тлумачення цього поняття дає М. М. Бринчук, який зазначає, що надзвичайна екологічна ситуація характеризується наявністю суттєвої, негативної зміни стану навколишнього середовища під впливом антропогенних і природних причин, у тому числі тих, що сталися внаслідок аварій, катастроф і стихійних лих, які супроводжуються соціальними й економічними витратами [19, с. 600].

На думку М. І. Єрофеева, надзвичайна екологічна ситуація — 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 [20, с. 178].

Щодо питання про юридичні ознаки надзвичайних екологічних ситуацій, то, виходячи з наведених визначень та проведеного аналізу чинного законодавства України, можна виділити такі з них:

- 1) наявність людських жертв, або можливість їх появи;
- 2) заподіяння шкоди здоров'ю людині та навколишньому природному середовищу;
- 3) наявність значних матеріальних збитків;
- 4) порушення екологічного балансу і нормальних умов життєдіяльності людей;
- 5) загроза безпеці держави тощо.

Таким чином, враховуючи наведене вище, на нашу думку, є підстави запропонувати таке загальне визначення досліджуваного поняття: *надзвичайна екологічна ситуація* — це обставина, при якій відбулося порушення нормальних умов життя і діяльності людей внаслідок навмисних або ненавмисних факторів, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншими чинниками, які негативно вплинули (чи можуть вплинути) на навколишнє природне середовище та людей, які призвели (чи можуть призвести) до загибелі людей, тварин і рослин, завдали шкоди здоров'ю людей, значного матеріального збитку їх майну та стали причиною порушення нормального функціонування системи життєзабезпечення.

Наведене визначення об'єктивно зумовлює внесення змін в чинне законодавство України. Тому, для уникнення непорозумінь за надзвичайних екологічних ситуацій, на нашу думку, доцільно все-таки виправити допущену законодавцем некоректність і в Кодексі цивільного захисту України окремо закріпити поняття “надзвичайна екологічна ситуація”.

При цьому слід зазначити, що правове значення у віднесенні тієї чи іншої надзвичайної ситуації до надзвичайної екологічної ситуації полягає в тому, що



чинне законодавство із фактом їх виникнення пов'язує настання низки правових наслідків, серед яких:

- 1) оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації в порядку, визначеному чинним законодавством;
- 2) встановлення законом обсягів фінансування державою заходів, спрямованих на подолання негативних наслідків надзвичайних екологічних ситуацій;
- 3) визначення правового статусу громадян за надзвичайних екологічних ситуацій;
- 4) встановлення порядку відшкодування шкоди постраждалими громадянами;
- 5) визначення законом заходів щодо реабілітації території, що постраждали за надзвичайних екологічних ситуацій, тощо.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що в чинному законодавстві України недостатньо врегульовано поняття “надзвичайна екологічна ситуація” та належним чином не виокремлено його юридичні ознаки. Тому ця проблема потребує подальших наукових досліджень з метою внесення пропозицій до чинного законодавства України.

Список використаних джерел

1. Волошин, С. М. Нормативно-правове забезпечення техногенно-природної безпеки [Текст] / С. М. Волошин // Надзвичайна ситуація. — 2000. — № 1. — С. 33–35.
2. Словник української мови [Текст] / під ред. І. К. Білодід та ін. — К. : Наукова думка, 1974. — Т. 5 : (Н–О). — 1974. — 840 с.
3. Словарь української мови [Текст] / Б. Грінченко (упор., з дод. власного матеріалу) ; НАН України, Інститут укр. мови. — [репр. вид.]. — К. : Лексикон. — Т. 2: З–Н. — 1996. — 578 с.
4. Ожегов, С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов [Текст] / под ред. Н. Ю. Шведовой. — [22-е изд., стер.]. — М. : Рус. яз., 1990. — 921 с.
5. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 08.06.2000 р. № 1809–III [Текст] // ВВР. — 2000. — № 40. — Ст. 337.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI [Текст] // ОВУ. — 2012. — № 89. — Ст. 3589.
7. Національний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019–2010 : затв. наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457. — К. : Держспоживстандарт України, 2010 [Електронний ресурс] НАУ–Online. — URL : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0457609-10>.
8. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями : постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 [Текст] // ОВУ. — 2004. — № 12. — Книга 1. — Ст. 740.
9. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 р. № 1908–III [Текст] // ВВР. — 2000. — № 42. — Ст. 348.
10. Петров, В. В. Экология и право [Текст] / В. В. Петров. — М. : Юрид. лит., 1981. — 224 с.
11. Комарницький, В. М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні [Текст] : [монограф.] / В. М. Комарницький ; МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України. — Луганськ : РВВ ЛАВС, 2002. — 152 с.
12. Краснова, И. О. Зона экологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве [Текст] / И. О. Краснова // Государство и право. — 1994. — № 6. — С. 141–151.
13. Український соціум: загроза екстремальних ситуацій [Текст] : [монограф.] / Рева Г. В., Врублевський В. К., Ксьонзенко В. П., Маринич І. В. ; за ред. В. К. Врублевського. — К. : Інтеллект, 2003. — 432 с.
14. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски [Текст] / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев — М. : Деловой экспресс, 2001. — 344 с.
15. Эколого-социальные и медико-биологические аспекты чрезвычайных ситуаций [Текст] / Ершов А. А., Новиков В. Н., Гринин А. С., Черняев С. И. — Калуга : Изд-во Н. Бочкаревой, 2001. — 260 с.



16. Балюк, Г. І. Законодавство в сфері надзвичайних екологічних ситуацій: історія становлення і сучасний стан [Текст] / Г. І. Балюк // Вісник Київського університету. Юридичні науки. — 2005. — Вип. 67. — С. 8–14.
17. Фролов, М. О. Правові аспекти екологічного ризику [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право: природоресурсове право” / М. О. Фролов. — К., 2001. — 20 с.
18. Колбасов, О. С. Зона екологічного бедствия — шаг до пропасти [Текст] / О. С. Колбасов // Государство и право. — 1992. — № 9. — С. 30–39.
19. Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды) [Текст] : [учебн.] для высш. юрид. учебн. завед. / М. М. Бринчук. — М. : Юристъ, 1998. — 688 с.
20. Єрофєєв, М. І. Конституційне право громадян на безпечне довкілля та його забезпечення в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій [Текст] / М. І. Єрофєєв // Конституція України — основа подальшого розвитку законодавства / Інститут законодавства Верховної Ради України : зб. наук. пр. — Вип. 2. — К., 1997. — С. 172–176.

*Рекомендовано до друку кафедрою екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Надійшла до редакції 25.10.2012

Шараевская Т. А. Понятие и юридические признаки чрезвычайной экологической ситуации

Исследованы особенности понятия “чрезвычайная экологическая ситуация” и определены его юридические признаки в сфере защиты территорий и граждан в случае ее возникновения, а также проанализированы недостатки правового регулирования указанных проблем.

Ключевые слова: чрезвычайные экологические ситуации; защита территорий и граждан; юридические признаки.

Sharaievska, T. A. The Concept and Legal Signs of Emergency Environmental Situations
The research is based on studying of the concept “emergency environmental situations” and certain legal signs in the field of protection of territories and citizens in the case of its occurrence. In addition to that, the limitations of legal regulations of stated problems were analyzed.

Keywords: emergency environmental situations; defence of territories and citizens; legal signs.

