

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Ю.А. КРАСНОВА, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Досліджуються науково-правові та законодавчі підходи до розуміння екологічно небезпечної діяльності через призму екологічного ризику та факторів шкідливого впливу.

Екологічна небезпека, екологічна шкода, екологічний ризик, фактори шкідливого впливу.

У національному законодавстві та літературі традиційно вважається, що відведення у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин, здійснення фізичних, біологічних впливів на нього є екологічно небезпечним, шкідливим [1; 2, с. 429–430], адже наслідками таких дій є забруднення, виснаження навколишнього природного середовища, руйнування його екологічних зв'язків тощо [3, с. 149]. Іншими словами, така діяльність здатна заподіювати «шкоду», яка в даному випадку виступає результатом негативної діяльності суб'єкта господарювання [4, с. 8].

Присутність у господарській діяльності загрози заподіяння шкоди перетворює її на шкідливу або небезпечну. Небезпека при цьому розглядається як певна ситуація, що може заподіяти чи призвести до настання якогось лиха, нещастя, катастрофи і т. ін. [5, с. 591].

Саме тому категорія «небезпека» одержала своє закріплення та регулювання у чинному національному екологічному законодавстві, що, зокрема, впливає на формування права екологічної безпеки як галузі права та законодавства.

Слід відзначити, що поняття екологічно небезпечної діяльності було об'єктом не одного наукового еколого-правового дослідження. Його окремі елементи та сутність в цілому досліджувалися багатьма науковцями, однак під впливом національного законодавства, що постійно розвивається, а також з розвитком нових наукових підходів воно потребує перегляду та вдосконалення, що й стало метою нашого дослідження.

Так, за наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС України) від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» [6] «*небезпека*» визначається як сукупність факторів, пов'язаних з функціонуванням об'єкта господарської діяльності, які виникають внаслідок певних ініціюючих подій, і здатних чинити негативний вплив на людей та довкілля.

Відповідно до наказу МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 (зі змінами, внесеними наказом № 140 від 16 серпня 2005 р. «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів» [7], складовою «*небезпеки*» є внутрішні та зовнішні чинники, які можуть безпосередньо спричинити виникнення надзвичайних ситуацій на об'єкті або негативно вплинути на її розвиток. До основних внутрішніх чинників небезпеки належать: наявність небезпечних речовин, застосування небезпечних технологічних процесів, незадовільний стан будівель і обладнання, порушення умов безпечної експлуатації об'єктів тощо. До зовнішніх: особливості місця знаходження небезпечних об'єктів, несприятливі природні умови тощо. На нашу думку, і внутрішні, і зовнішні чинники небезпеки містять елементи, які здатні вплинути на стан навколишнього природного середовища, що й дає змогу виокремити з певної кількості небезпек такий їх різновид, як екологічна небезпека.

Філософська література розглядає екологічну небезпеку як реальну, таку, що характеризується існуванням умов та передумов для переходу у дійсність. Такою передумовою виступає діюча причина (деяке активне начало) – небезпечна речовина [8, с. 30].

В еколого-правовій літературі в основі екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності розглядається присутність екологічного ризику, який може призвести до заподіяння екологічної шкоди [9, с. 29-30], тобто до будь-якого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок порушення правових екологічних вимог, та пов'язане з ним зменшення або знищення охоронюваних законом екологічних майнових чи немайнових благ, включаючи довкілля, життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [3, с. 147–150; 10, с. 10–46].

Сучасне національне законодавство по-різному підходить до визначення поняття «ризик». Так, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. визначає ризик як *ступінь імовірності* певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки та/або за його межами [11]. У свою чергу, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5

квітня 2007 р. [12] під ризиком визнає *кількісну міру* небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них.

Представниками першого підходу до визначення поняття «екологічний ризик» є В.І. Андрейцев та М.О. Фролов, які під екологічним ризиком розуміють встановлену нормами екологічного законодавства обставину, з якою пов'язуються виникнення, зміна, припинення правовідносин щодо здійснення діяльності з екологічно небезпечними об'єктами, що визначає формування і реалізацію правосуб'єктності фізичних, юридичних осіб та держави стосовно виявлення, попередження та усунення природних і техногенних загроз для довкілля, життя і здоров'я населення та особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи й випадкове (імовірне) настання небезпеки [9, с. 57].

Встановлено, що екологічний ризик відрізняється від інших форм ризиків такими характеристиками, як:

1) антропоцентрична спрямованість екологічного ризику, яка виходить із того положення, що екологічний ризик є, насамперед, ризиком зниження якості навколишнього природного середовища, що справляє негативний вплив на життя та здоров'я людини;

2) поліваріантність форм походження екологічного ризику визначає можливість його прояву внаслідок природно-стихійних чинників (повеней, землетрусів, зсувів тощо) та техногенно-антропогенних загроз;

3) обмеженість можливості абсолютного визначення екологічного ризику зумовлена об'єктивною неможливістю повного вивчення проявів екологічних загроз;

4) кумулятивність екологічного ризику внаслідок прояву так званого «ефекту ланцюгової реакції» та «ефекту доміно», за яких певний конкретний чинник екологічного ризику тягне за собою реалізацію цілої низки інших екологічних ризиків з множинністю негативних наслідків для життя та здоров'я людини та якості довкілля;

5) субінституційність екологічного ризику, яка пов'язана з можливістю його прояву через інші ризики природного та техногенного походження, що зумовлює настання екологічних інцидентів з наслідками технологічних, технічних порушень, правопорушень у галузі охорони праці тощо [13, с. 8].

Що стосується Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», то на його виконання було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, які розкривають специфіку проведення таких заходів у різних сферах господарювання, зокрема:

– у сфері техногенної безпеки – Постанову Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 «Про затвердження критеріїв, за

якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» [14];

– у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення – Постанову Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1405 (у редакції від 19 вересня 2012 р. № 869) «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами» [15] та інші.

У науці екологічного права існує позиція про те, що визначення екологічного ризику як кількісної міри небезпеки є більш ефективним, оскільки дає можливість впровадження механізму економічної оцінки такої кількісної міри небезпеки для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей [16, с. 136; 17, с. 317]. Однак, на думку автора, визначення поняття «ризик» як ступеня імовірності певної негативної події також відіграє важливу роль, зокрема, при впровадженні спеціальних засобів запобігання надзвичайним ситуаціям на техногенних об'єктах, оскільки дає можливість виявити та класифікувати такі об'єкти за ступенем їх небезпеки.

Отже, присутність у господарській діяльності екологічного ризику перетворює її на екологічно небезпечну [18, с. 62]. На поняття «екологічно небезпечна діяльність» впливають підходи в еколого-правовій літературі щодо її розуміння. Так, один із підходів ґрунтується на аналізі видів господарської діяльності, при якій здійснюється поводження з небезпечною речовиною відповідно до конвенції ООН «Про транскордонний вплив промислових аварій» від 17 березня 1992 р. [19]. Згідно з ним В.І. Андрейцев вважає, що «наявність небезпечних речовин у суб'єктів господарювання у визначених нормативно-правовим порядком дозах на рівні порогових мас, або таких, що їх перевищують, є юридичною підставою вважати зазначену діяльність екологічно небезпечною, що має високу вірогідність настання екологічного ризику для необмеженого кола осіб, які попадають у сферу їх небезпечної дії та для довкілля...» [9, с. 52–60]. При визначенні доз порогових мас небезпечних речовин важливу роль відіграє «градація рівнів екологічного ризику викидів забруднюючих речовин, іонізуючого, радіаційного, фізичного та біологічного впливу на довкілля» [9, с. 29], які в екологічному законодавстві, з метою встановлення рівнів екологічної безпеки господарської діяльності, розглядаються як: а) екологічні нормативи, що передбачають гранично

допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин; б) гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного, а також біологічного впливу на нього (ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відповідно ж до визначення небезпечної речовини, даного Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», не всі перераховані вище види шкідливих впливів утворюються в результаті поводження з небезпечними речовинами. Зокрема, такі речовини не утворюють фізичні впливи, наприклад, акустичні, що фактично створює колізію норм ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

У зв'язку з цим необхідно погодитися з позицією М.О. Фролова, який при дослідженні сутності екологічного ризику прийшов до висновку, що його можуть спричинити не лише небезпечна речовина, а й інші шкідливі фактори (фізичні та біологічні). Тому він цілком слушно розрізняє ризик властивостей речовин, ризик діяльності, ризик властивостей концентрацій, ризик властивостей сполук, ризик технологій, ризик агрегату, механізму, які призводять до утворення хімічних, біологічних і фізичних впливів на довкілля [20, с. 48].

Враховуючи положення ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. [21] до біологічних впливів можна віднести утворення (створення) вірусних, пріонних, бактеріальних, паразитарних, генетично модифікованих організмів, продуктів біотехнологій тощо); до хімічних впливів – органічних і неорганічних, природних та синтетичних сполук небезпечних речовин; до фізичних впливів – шум, вібрацію, ультразвук, інфразвук, теплове, іонізуюче, неіонізуюче та інші види випромінювання тощо.

За таким критерієм екологічно небезпечна діяльність визначається й постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» [22].

Інший підхід є дещо ширшим у порівнянні з попереднім і містить положення про те, що екологічну небезпеку господарської діяльності може створювати не лише небезпечна речовина, а й використання небезпечних живих організмів, небезпека самої діяльності людини через втручання в природні перебіги або винищення живих організмів, застосування небезпечних пристроїв і агрегатів тощо, хоч в основі обґрунтування даної позиції лежить та ж сама теорія екологічного ризику. Зокрема, Л.О. Бондар розглядає екологічно небезпечну діяльність як «одну або більше дій у певній царині, які справляють або можуть справити негативний з точки зору права вплив на довкілля, внаслідок чинників екологічного ризику, що такі дії супроводжують» [23, с. 36].

Крім того, доцільно зазначити, що особливості екологічної

небезпеки будь-якої діяльності залежать і від характеру її здійснення. Так, у політико-правових документах [24] та еколого-правовій літературі екологічно небезпечна діяльність поділяється:

1) *за галузями народного господарства*: а) в промисловості; б) в енергетиці та ядерній галузі; в) у сільському господарстві; г) на транспорті; д) у житлово-комунальному господарстві; е) у сфері промислових відходів; є) у військовій сфері тощо;

2) *за територіальними ознаками на*: а) глобальну; б) національну; в) регіональну; г) локальну.

В еколого-правовій літературі існують й інші підходи до класифікації екологічно небезпечної діяльності. Зокрема, В.О. Боков та А.В. Луцик [25, с. 63, 76] пропонують розглядати екологічно небезпечну діяльність:

3) *за середовищем провадження*: а) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у природному середовищі; б) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у природно-технічному середовищі; в) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у технічному середовищі; г) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у суспільному середовищі;

4) *за ступенем небезпеки*: а) найбільш небезпечна; б) сильно небезпечна; в) середньо небезпечна; г) небезпечна; д) слабо небезпечна; е) періодично небезпечна;

5) *за тривалістю*: а) тривала; б) нетривала;

6) *за інтенсивністю*: а) постійна; б) періодична; в) епізодична та інша [26, с. 40–50];

7) *за зовнішнім виявом небезпеки*: а) екологічно небезпечна діяльність, що пов'язана з екологічно небезпечним втручанням у навколишнє природне середовище (небезпека діяльності); б) екологічно небезпечна діяльність, що пов'язана зі здійсненням операцій з екологічно небезпечними предметами (небезпека речовин); в) екологічно небезпечна діяльність, що пов'язана з небезпечними умовами її здійснення (небезпека ситуації);

8) *за суб'єктним складом*: а) односуб'єктна – здійснюється одним суб'єктом екологічно небезпечної діяльності (фізичною, юридичною особою чи державою); б) багатосуб'єктна – здійснюється двома і більше суб'єктами цієї діяльності;

9) *за інтересами*: а) діяльність, що здійснюється у власних інтересах; б) діяльність, що здійснюється в інтересах інших осіб – вигодонабувачів (наприклад, при представництві);

10) *за зовнішнім виявом шкідливої дії*: а) екологічно небезпечна діяльність, пов'язана з хімічним впливом на довкілля; б) екологічно небезпечна діяльність, пов'язана з фізичним впливом на довкілля; в) екологічно небезпечна діяльність, пов'язана з біологічним впливом на довкілля;

11) *за необхідністю*: а) суспільно й економічно необхідна; б) другорядна (суспільство може відмовитися від неї, без втрат);

12) *за правовою характеристикою*: а) законна; б) незаконна;

13) *за швидкістю прояву негативних наслідків*: а) з миттєвими негативними наслідками; б) зі швидкими негативними наслідками; в) з віддаленими негативними наслідками тощо.

Таким чином, під екологічно небезпечною діяльністю можна розуміти будь-який вид господарської діяльності, під час здійснення якої присутній екологічний ризик, що зумовлює можливість шкідливого впливу та/або шкідливий вплив на навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей через хімічні, фізичні та біологічні фактори такого впливу.

Список літератури:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

2. Крассов О.И. Экологическое право : учеб. / О.И. Крассов. – М. : Дело, 2001. – 768 с.

3. Петров В.В. Экология и право. / В.В. Петров. – М. : Юридическая литература. – 1981. – 224 с.

4. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование, экологический аудит) : учеб. пособ. / Г.П. Серов. – М. : Издательский центр «Анкил», 1998. – 207 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

6. Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 841.

7. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи в редакції від 16 серпня 2005 р. № 140 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2164.

8. Векленко П.В. Опасность: сущность, структура, онтологические смыслы : дисс. ... канд. филос. наук: спец. 09.00.01 – Омск, РГБ, 2006. – 151 с.

9. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 331 с.

10. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – 238 с.

11. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

13. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 18 с.

14. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1115.

15. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 19 вересня 2012 р. № 869 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 369.

16. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні : моногр. / Г.І. Балюк. – К., 1997. – 196 с.

17. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : моногр. / М.В. Краснова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.

18. Андрейцев В.І. Екологічний ризик у системі правовідносин екологічної безпеки. / В.І. Андрейцев. // Право України. – 1999. – С. 62–69.

19. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. / ООН. – Нью-Йорк; Женева, 1994. – Ст. 24; 50–59; 66. – 48 с.

20. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 211 с.

21. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

22. Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

23. Бондар Л.О. Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні : дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Бондар Ладимир Олександрович – Одеса, 2001. – 206 с.

24. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

25. Боков В.А. Основы экологической безопасности : учеб. пособ. / В.А. Боков, А.В. Лущик. – Симферополь : Сомат, 1998. – 224 с.

26. Бондар Л.О. Про класифікацію видів екологічно небезпечної діяльності / Л.О. Бондар // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2001. – № 121. – С. 40–50.

Исследуются научно правовые и законодательные подходы к пониманию экологически опасной деятельности через призму экологического риска и факторов вредного влияния.

Екологічна небезпека, екологічний вред, екологічний ризик, фактори вредного впливу.

The legal and legislative going is probed scientifically near understanding ecologically of dangerous activity through the prism of ecological risk and factors of harmful influence.

Ecological danger, ecological harm, ecological risk, factors of harmful influence.