

УДК 342.9+349.6+553.3/9

**Ю. О. Легеза**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права,  
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ НА ТЕРИТОРІЇ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ

**Актуальність теми.** За даними Міжнародного інституту прикладного системного аналізу встановлено, що лише у 90-ті роки ХХ ст. внаслідок конфліктів з приводу природних ресурсів було вбито більше 5 млн людей, близько 6 млн людей стали біженцями, близько 15 млн людей стали внутрішньо переміщеними особами. Масштаб розповсюдження природоресурсних конфліктів вимагає переосмислення вектору міжнародного співробітництва у їх ескалації. Навіть ті конфлікти, які відбуваються на фоні боротьби суспільно-політичних ідеологій, своїм прихованим підґрунтям мають передусім боротьбу за територію, за корисні копалини, за цілющі лісові ресурси та інші природні ресурси. Причини суспільно-політичного конфлікту, що триває на території Донецької та Луганської областей і призвів до озброєних протистоянь, з метою подолання яких проголошено проведення антитерористичної операції, можуть бути як ідеологічного характеру, так і економічного. Ці території є територіями багатими як на корисні копалини, так і на унікальні природні комплекси. І на жаль, у сучасних умовах недостатня увага приділяється проблемам забезпечення вимог екологічної безпеки і усуненню можливих надзвичайних екологічних ситуацій.

Науково-теоретичною базою наукової статті є праці таких українських вчених у сфері адміністративного та екологічного права, які приділяли увагу дослідженню проблем забезпечення екологічної безпеки, в тому числі в умовах дії спеціальних правових режимів (надзвичайних екологічних ситуацій, воєнного стану, антитерористичної операції): В.І. Андрейцев, Г. І. Балюк, В. М. Бевзенко, А. П. Гетьман, В.М. Комарницький, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний, Ю. С. Шемшученко та ін.

**Метою статті** є встановлення стану забезпечення екологічної безпеки в умовах адміністративно-правового режиму антитерористичної операції на території окремих регіонів України, та пошуку шляхів оптимізації забезпечення її належного рівня.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах подолання конфлікту на сході України вимагається актуалізація подолання загроз, пов'язаних з ядерними об'єктами. Україна займає

восьме місце у світі та п'яте в Європі за величиною встановленої потужності атомної енергетики. Ядерна енергетика вже тривалий час залишається головним енергетичним ресурсом, що активно використовується на території України, так і поза її межами. Усього в Україні діє 15 ядерних реакторів, усі вони були побудовані в радянський період і досі покривають близько половини потреб країни в електриці. Неодноразово наголошувалось, що термін експлуатації ядерних реакторів, розташованих на території України, вичерпано [1].

Міжнародно-правове регулювання відносин забезпечення ядерної безпеки здійснюється відповідно до норм Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду, Конвенції про ядерну безпеку, Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та ін. У сфері національного правового поля базисом для врегулювання відносин з ядерної безпеки є закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань» та ін.

Публічне управління у сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки здійснює Державна інспекція ядерного регулювання України, компетенція якої визначена постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 363 [2]. Втім Законом України «Про боротьбу з тероризмом» не передбачено серед системи суб'єктів забезпечення протидії тероризму Державну інспекцію ядерного регулювання України, що по суті не дозволяє її інспекторам брати участь у перевірці об'єктів ядерної енергетики, розташованих у зоні проведення антитерористичної операції.

Відповідальним за безпеку атомних електростанцій в Україні є державне підприємство – Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», створена у розпорядчому порядку на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р. № 1268 з метою поліпшення енергопостачання народного господарства

і населення, завершення ринкових перетворень в електроенергетиці та підвищення ефективності функціонування атомних електростанцій в умовах впровадження енергоринку та більш чіткого розмежування господарських функцій. Втім, і цей суб'єкт не задіяний у проведенні антитерористичної операції, що унеможливує його участь у забезпеченні вимог ядерної безпеки на відповідних територіях.

На думку експертів, прояви збройної агресії у східних регіонах країни погіршують ситуацію з забезпечення ядерної безпеки в Україні [3]. Так, у травні 2014 р. було скоєно напад на розташовану в місті Енергодарі «найбільшу АЕС Європи». Кабінет Міністрів України своїм листом, направленим до Міжнародного агентства з атомної енергії попередив про небезпеку атомної інфраструктури. На жаль, активних дій з боку світової спільноти у вирішенні завдання подолання перманентної загрози екологічній та ядерній безпеці не зроблено і досі. Втім, зберігається можливість як прямих ударів, спрямованих на атомні електростанції, так і можливість непрямих загроз (мова йде про перебої з енергопостачанням, перевищення встановлених нормативів використання реакторів тощо). Ще однією проблемою організації управління у сфері атомної енергетики є можливість втрати кваліфікованих молодих спеціалістів, яких для потреб галузі в Україні готували лише в Севастополі [3].

Отже, в умовах зростання військово-теоретичної загрози у нашій державі виникає нагальна потреба розробки та нормативного закріплення стратегії забезпечення фізичної ядерної безпеки та протидії техногенному тероризму. Відповідно, цілями державної політики захисту критичної енергетичної інфраструктури має стати формування єдиного підходу до організації діяльності, зосередження наявних ресурсів та координації зусиль зацікавлених осіб. Передусім, слід систематизувати розпорошені правові норми та розробити єдиний законодавчий акт щодо захисту енергетичної інфраструктури від зловмисних дій, яким визначити пріоритетні завдання системи захисту, відповідальність відповідних суб'єктів та загальні засоби реалізації політики.

Д. М. Павлов обґрунтовує доцільність існування окремого центру аналізу та обробки інформації про стан ядерної безпеки в Україні, який би, з одного боку, забезпечив сценарний аналіз можливих загроз з метою оцінки вразливості та потенційних наслідків припинення або руйнування інфраструктури, а з іншого боку, здійснив «розподіл» завдань та постановку цілей для інших елементів системи забезпечення захисту енергетичної інфраструктури, при цьому важливим є визначення джерел фінансування діяльності такого центру, а також питання захисту інформації з обмеженим доступом [4, с. 24].

При цьому важливим є чітке врегулювання питань безпосереднього забезпечення фізичного захисту об'єктів критичної енергетичної інфраструктури від зловмисних дій, передусім врегулювання питань: підпорядкованості та повноважень охоронних структур; методів та засобів захисту (у нормальному та надзвичайному режимі функціонування); залучення Збройних сил України та правоохоронних органів; джерел фінансування [4, с. 25]. Крім того, враховуючи, що на територію проведення антитерористичної операції допускається обмежене коло суб'єктів, необхідним є проведення спеціальної підготовки підрозділів правоохоронних органів та Збройних сил України в частині їх ролі та значення у забезпеченні безпеки об'єктів ядерного та енергетичного комплексу.

Погоджуємось з висновком Д. М. Павлова про нагальність задоволення прогаєлих законодавчого врегулювання питань взаємодії підрозділів Державної служби з питань надзвичайних ситуацій та Національної гвардії у сфері забезпечення фізичної безпеки ядерних об'єктів [4]. Однак не можемо підтримати його ж позицію щодо доцільності створення єдиного координаційного надвідомчого центру у сфері цивільного захисту (Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій), який навряд чи вирішить питання координації діяльності суб'єктів забезпечення вимог екологічної безпеки, а лише призведе до розгалуженості суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 27]. В умовах проведення антитерористичної операції ще однією проблемою екологічної безпеки, що вимагає нагального подолання та привернення до неї уваги світової спільноти є зберігання виробничих відходів. Так, за результатами моніторингу довкілля регіону проведення антитерористичної операції, проведеного групою «Інформаційний спротив» Д. Тимчука, встановлено, що у селищі Новгородське Донецької області, що розташоване вздовж лінії фронту знаходиться Дзержинський фенольний завод – ТОВ «НВО Інкор і К», де розташовано шламосховище, що містить 400 000 м<sup>3</sup> фенольного та нафталінного виробництва. При цьому дамба шламосховища частково є пошкодженою внаслідок обстрілів з боку терористів. Також внаслідок триваючих обстрілів пошкоджено трубопровід, і рівень рідини у накопичувачі досяг критичних показників. У будь-який момент дамбу може прорвати, що призведе до сходження отруйного селевого потоку, утворення токсичної хмари і зараження річки Кривий Торець, що безумовно створює загрозу загибелі людей – близько 13 тис. мешканців селища. Ситуація ускладнюється наявністю в зоні АТО боєприпасів, що унеможливають роботи з ремонту дамби [5].

Загрозу національній безпеці України зокрема, і стану навколишнього природного середови-

ща в цілому становлять і гірничі підприємства, господарська діяльність яких через суспільно-політичну ситуацію в регіоні була зупинена. Через неналежний процес консервації родовищ, що розроблялися гірничими підприємствами, в шахтах накопичуються вибухонебезпечні гази. За даними НАК «Нафтогаз України» станом на 12 серпня 2014 р. пошкоджено майже 1000 розподільчих газопроводів, зруйновано 1,4 км газопроводів, один газонаповнювальний пункт, відновлення потребують 53 газорозподільні пункти та біля 200 шафових газорозподільних пунктів газопостачальних компаній, зупинено експлуатацію 5 АЗС та 4 АГНКС, викрадено 60 одиниць автотранспортної та спеціальної техніки, 11 пошкоджено. З 93 шахт регіону, що підпорядковуються Мінрегіонвугілля 24 працюють в нормальному режимі, 58 – в режимі життєзабезпечення. 11 шахт повністю знеструмлені [6]. За прогнозами вчених Національного інституту стратегічних досліджень доведено, що у випадку виходу з ладу шахтового насосного обладнання накопичена вода затопить копальні та вийде на поверхню, що у свою чергу призведе до утворення солоного мілководдя на території від Донецька до Стаханова, яке врешті-решт буде непридатне для проживання людей і унеможливить фактичне проживання людей на цій території. Крім того, накопичувана вода містить подекуди радіоактивні речовини і вимагає спеціальної хімічної обробки [7].

Є загрози вибухів на хімічних підприємствах регіону, що можуть статися як внаслідок обстрілів, так і внаслідок недотримання вимог охорони праці через фактичну неконтрольованість виробничих процесів на таких об'єктах підвищеної екологічної небезпеки. Крім того, загрозовою є ситуація із забезпечення утилізації побутових відходів, а також відходів, що утворилися внаслідок господарської діяльності підприємств.

З 2014 по 2016 рр. за час проведення антитерористичної операції на території Луганської та Донецької областей вже постраждало понад 500 підприємств регіону. Внаслідок обстрілів сталися вибухи на ряді екологічно небезпечних об'єктів – на Авдіївському та Ясеновському коксохімічних заводах, Лисичанському нафтопереробному і Краматорському верстатобудівних заводах, на заводі з виробництва вибухівки в с. Петровському в Луганській області, Луганська ТЕС тощо [8, с. 145].

Важливо, що моніторинг стану забезпечення екологічної безпеки не ведеться Міністерством екології та природних ресурсів України. Не зважаючи на інформаційно-аналітичні довідки про стан довкілля, що містяться на офіційному сайті Міністерства екології та природних ресурсів України [9], фактично, якщо з ними ознайомитися, то виявляється, що урядовці віднесли до зони проведення АТО і моніторинг ситуації в м. Харків

та м. Дніпро, а власне інформацією про стан довкілля на території тимчасово неконтрольованих регіонів Донецької та Луганської областей України урядовці не володіють або ж її не розповсюджують. За інформацією Міністерства екології та природних ресурсів [10] від 26 січня 2016 р. було анонсовано утворення в межах міністерства спеціального відділу, який буде займатися моніторингом стану довкілля в зоні проведення АТО. Крім того, навіть той незначний обсяг екологічної інформації з території проведення АТО, наприклад, проби води і ґрунту для вчених відбирають бійці АТО чи місцеві мешканці [11].

Станом на січень 2016 р. було виділено такі проблеми охорони земель природо-заповідного фонду України в зоні проведення АТО, як : «1) пожежі, які охопили, за даними організації «Екологія-Право-Людина», 17% лісів та 24% степів у зоні АТО. У тому числі вогнем пошкоджені і низка об'єктів природно-заповідного фонду: заповідники «Провальський степ», «Трьохізбенський степ», регіональні ландшафтні парки «Донецький кряж» та «Зуївський», національний природний парк «Святі гори», 13 заказників; 2) обстріли, внаслідок яких пошкоджені: національний парк «Святі гори», відділення Українського степового заповідника «Кальміуське» та «Крейдяна флора», регіональні ландшафтні парки «Донецький кряж» та «Слав'янський курорт» та низка заказників; 3) на території регіонального ландшафтного парку «Донецький кряж» є інформація про поховання загиблих під час боїв за Савур-Могили, що через неглибокі захоронення може спричинити забруднення підземних вод, що є джерелом водопостачання; 4) незаконна вирубка деревини на території ландшафтного парку «Ізюмська лука» на Харківщині, а також на території заповідної зони національного парку «Святі гори», що обґрунтовується «потребами АТО». Це лише проблеми, про які офіційно заявило Міністерство екології та природних ресурсів [12].

**Висновки.** В результаті військових дій на сході України склалася вкрай небезпечна ситуація щодо загрози довкіллю та критичного погіршення екопараметрів безпеки життєдіяльності. За попередніми оцінками збитки довкіллю Донбасу вимірюються мільярдами гривень [13]. З огляду на вищезазначене необхідно терміново вжити ряд упереджуючих захисно-стабілізуючих заходів, а також розробити та впровадити довгострокові програми на відновлення порушених екосистем у контексті ідей збалансованого розвитку. В основу доцільно покласти заходи щодо удосконалення моніторингу екологічного стану промислових об'єктів підвищеної небезпеки, дистанційне зондування землі, математичне моделювання природоохоронних територій з оцінкою шкоди, завданої екосистемам; відновити санітарно-гігіє-



нічний аналіз природних джерел водопостачання. Є вкрай необхідним провести геолого-екологічний аудит вугільних шахт, враховуючи їх критичний вплив на безпеку життєдіяльності, для визначення ступеня їх безпеки та розробити заходи з відновлення геологічного середовища після воєнних дій. В цілому порушення внаслідок дій АТО регламентної експлуатації численних об'єктів Донбасу, в тому числі потенційно-небезпечних, може призвести до прояву ряду незворотних негативних змін навколишнього середовища, що суттєво зменшить природно-ресурсний потенціал подальшого розвитку Донбасу.

### Література

1. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. – К. : НІСД, 2013. – 64 с.
2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
3. Зарубіжні екологи б'ють на сполох через безпеку ядерних об'єктів в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new.eveningkiev.com/article/9359>.
4. Павлов Д.М. Забезпечення фізичної безпеки ядерних об'єктів в Україні в умовах зростання військово-терористичної загрози : організаційно-правовий аспект / Д.М. Павлов // Юридична наука. – 2015. – № 2. – С. 21-27.
5. Тимчук Д. Отноительно экологической ситуации в зоне АТО / Д. Тимчук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/dmitry.tymchuk/posts/874846999310623>.
6. Ціна війни: Економічні і соціальні наслідки збройного протистояння та суспільно-політичної нестабільності в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/tsnua/war-price>.
7. Василюк О. Донбас : стан довкілля та нові екологічні загрози / Прес-служба НАН України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Vasyliuk\\_radiointerview\\_Donbas\\_nature\\_war.pdf](http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Vasyliuk_radiointerview_Donbas_nature_war.pdf).
8. Балюк Г.І., Шомпол О.А. Національні та міжнародно-правові проблеми регулювання охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки під час збройних конфліктів / Г.І. Балюк, О.А. Шомпол // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2(12). – С. 142-158.
9. Стан довкілля в зоні проведення АТО / Міністерство екології та природних ресурсів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/activity/3989-stan-dovkillia-v-zoni-ato>.
10. Мінприроди призначить відповідальних осіб для моніторингу екологічного стану у зоні АТО // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3402-minpryrody-pryznachyt-vidpovidalnykh-osib-dlia-monitorynhu-ekolohichnoho-stanu-u-zoni-ato>.
11. Василюк О. Донбас : стан довкілля та нові екологічні загрози / Прес-служба НАН України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Vasyliuk\\_radiointerview\\_Donbas\\_nature\\_war.pdf](http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Vasyliuk_radiointerview_Donbas_nature_war.pdf).
12. Ціна війни: Економічні і соціальні наслідки збройного протистояння та суспільно-політичної нестабільності в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/tsnua/war-price>.

### Анотація

**Лебеза Ю. О. Забезпечення безпеки використання природних ресурсів в умовах адміністративно-правового режиму антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України.** – Стаття.

У статті привертається увага до проблем забезпечення безпеки використання природних ресурсів в умовах проведення антитерористичної операції в Україні. Автором піднімаються питання організації діяльності системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів та забезпечення вимог екологічної безпеки в Україні в окремих регіонах Донецької та Луганської областей. Автором зроблено пропозиції по удосконаленню міжнародного співробітництва у сфері забезпечення безпеки діяльності атомних електростанцій та інших об'єктів підвищеної екологічної небезпеки.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, антитерористична операція, енергетична безпека, природні ресурси, система публічного управління, ядерна безпека.

### Аннотация

**Лебеза Ю. А. Обеспечение безопасности использования природных ресурсов в условиях административно-правового режима антитеррористической операции на территории Донецкой и Луганской областей Украины.** – Статья.

В статье привлекается внимание к проблемам обеспечения безопасности использования природных ресурсов в условиях проведения антитеррористической операции в Украине. Автором поднимаются вопросы организации деятельности системы публичного управления в сфере использования природных ресурсов и обеспечения требований экологической безопасности в Украине в отдельных регионах Донецкой и Луганской областей. Автором сделаны предложения по совершенствованию международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности деятельности атомных электростанций и других объектов повышенной экологической опасности.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, антитеррористическая операция, энергетическая безопасность, природные ресурсы, система публичного управления, ядерная безопасность.

### Summary

**Leheza Yu. O. Ensuring the safety of the use of natural resources in the conditions of the administrative and legal regime of the antiterrorist operation in the territory of Donetsk and Lugansk regions of Ukraine.** – Article.

The article draws attention to the problems of ensuring the safety of the use of natural resources in the conditions of the antiterrorist operation in Ukraine. The author raises issues of organizing the activity of the public administration system in the sphere of using natural resources and ensuring environmental safety requirements in Ukraine in certain regions of the Donetsk and Lugansk regions. The author made proposals on improving international cooperation in the field of ensuring the safety of nuclear power plants and other objects of increased environmental danger.

**Key words:** administrative and legal regime against terrorism, energy security, public administration system, nuclear safety.