**Лекція 1**

**Організаційна і правова система управління екологічною безпекою**

Екологічна безпека довкілля забезпечується організаційними, правовими, економічними та соціальними заходами. Основою організаційного уп­равління екологічною безпекою довкілля є надійний правовий механізм, який повинен забезпечити реалізацію науково обґрунтованих принципів охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природ­них ресурсів та екологічну безпеку людського суспільства, зокрема, і біосфери, загалом.

Основні напрями державної політики у сфері охорони довкілля втілюються у екологічному праві.

Проблеми правого захисту довкілля зародилося ще в сивій давнині. Спочатку закони охороняли об’єкти природи як одну з форм приватної власності. Такого роду закони були в Суднику Хаммурапі (XVIII ст. до н.е.), в законах Ману (II ст. до н.е.), в “Руській правді” (Х–ХІ ст.). У нашому регіоні прийняття перших таких законів пов’язано з ім’ям Ярослава Мудрого, у часи Київської Русі. Наприкінці XI століття в “Руську правду” була включена стаття про покарання штрафом за розорення бджолиних вуликів.

Українська козацька старшина, незважаючи на надзвичайне багатство нашої природи тих часів, піклувалася про збереження довкілля й видала низку наказів і документів екологічного спрямування: про охорону придніпровських лісів і лук, заборону спалювання лісів, браконьєрства, хижацького винищення тварин та риб.

У Росії, вже в XVII ст., діяло біля 20 законів, спрямованих на охорону природних об’єктів. У 1640 р. був прийнятий перший закон про охорону місь­кого середовища.

Вивчення, аналіз та узагальнення практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснюються в двох нап­рямах:

– складання і затвердження екологічних нормативів природокористу­вання (стосовно надр, ґрунтів, води, повітря, рослинного і тваринного світу тощо);

– складання і затвердження комплексу еколого-економічних показників державного контролю за станом довкілля та діяльністю господарчих структур.

Відносини між людьми і природою в державі регулюються Конституцією, законами, урядовими підзаконними актами, відомчими нормативними актами та нормативними актами місцевих органів влади.

Основним базовим законом є Конституція України, прийнята в 1996 p., відповідно до якої розробляються правові основи державної політики України у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки людини. У ст. 16 Конституції визначено, що забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території держави та збереження генофонду українського народу є обов’язком держави. При цьому кожному громадянину гаран­тується право вільного доступу до інформації про стан довкілля (ст. 50), але в обов’язок входить не завдавати шкоди природі та відшкодовувати заподіяні ним збитки (ст. 66).

Згідно з державною програмою охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки, першочергово передбачається розробити і впровадити економічний механізм охорони довкілля та раціонального природокористування, створити системи контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного екологічного моніторингу, розробити нормативну базу оцінки впливу шкідливих факторів на здоров’я людей та екологічний кадастр природних ресурсів, класифікувати виробничі підприємства за ступенем їх безпеки. Розробляються і впроваджуються також програми екологічної освіти, виховання та інформування. У результаті здійснення цих заходів приймаються основні законодавчо-правові акти, а також з’являється можливість достовірно оцінити екологічний стан держави.

Для втілення основних напрямів державної політики охорони дов­кілля у повсякденне життя людського суспільства прийнято закони і кодекси України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів (додаток В).

У процесі прийняття екологічно значущих рішень під час проектування і планування розміщення екологічно небезпечних об’єктів, які здатні негативно впливати на стан довкілля і здоров’я людей, враховується громадська думка, стимулюється контролююча діяльність громадських організацій, використовуються різні методи взаємодії останніх з місцевими органами державної виконавчої влади і спеціально уповноваженими органами державного екологічного контролю.

З метою посилення еколого-правової освіти, науки і культури у здійс­ненні природоохоронної діяльності передбачається розширення мережі спеці­альних навчальних еколого-правових закладів (інститути, коледжі тощо), ство­рення нових та реорганізація діючих наукових еколого-експертних закладів. Також, розробляються нові навчальні програми та удосконалюються методики викладання екологічного права при підготовці фахівців у галузі права.

2. Правова відповідальність за екологічні злочини

Екологічні злочини караються відповідно до Кримінального кодексу України. Вимоги закону передбачають встановлення чіткого причинного зв’язку між здійсненим порушенням і погіршенням навколишнього природного середовища. Злочин вважається завершеним, якщо настали відповідні наслідки здійснених дій.

До екологічних злочинів належать екоцид, забруднення навколишнього природного середовища (води, повітря, ґрунту), знищення і пошкодження рослинного й тваринного світу, знищення місць існування рослин і тварин, незаконне мисливство та заготівля рослин і тварин, порушення правил охорони навколишнього природного середовища під час виконання робіт, порушення правил використання екологічно небезпечних речовин та відходів, незаконне використання сильнодіючих або отруйних речовин, порушення правил охорони та використання надр, порушення режиму охоронних природ­них територій і природних об’єктів, порушення правил безпеки під час використання мікробіологічних чи інших біологічних агентів чи токсинів, незаконне використання радіоактивних матеріалів, приховування інформації про обставини, що створюють небезпеку для життя чи здоров’я людей тощо.

Суспільна небезпека екоциду (масове знищення рослинного і тваринного світу, отруєння повітря, води, ґрунтів, а також інші дії, здатні спричинити екологічну катастрофу) полягає в загрозі або заподіянні значної шкоди навколишньому природному середовищу, тваринному і рослинному світу, збереженню генофонду.

Екологічна катастрофа виявляється в суттєвому порушенні екологічної рівноваги в природі, руйнуванні стійкого видового складу живих організмів, повному знищенні або суттєвому зменшенні їх чисельності, порушенніциклів сезонних змін біологічного кругообігу речовин та біологічних процесів.

Забруднення, виснаження поверхневих чи підземних вод, джерел питної води або зміна її природних властивостей можуть завдати істотної шкоди тваринному і рослинному світу, лісовому та сільському господарству. Ця шкода полягає у виникненні захворювань або загибелі тварин і рослин, знищенні рибних запасів, міст нересту й нагулу, захворюванні або знищенні лісових масивів, зменшенні продуктивності земель, виникненні заболочених чи засолених земель.

Порушення правил викиду забруднюючих речовин в атмосферу, експлуатації очисних споруд чи інших об’єктів спричиняє забруднення або зміну природних властивостей повітря, що може завдавати суттєвої шкоди здоров’ю людини та функціонуванню біоценозів.

Забруднення Світового океану погіршує якість океанічних вод й об­межує їх використання. Знищуються або виснажуються запаси живих ресурсів моря.

Шкідливий вплив на ґрунти обумовлюється забрудненням відходами господарської діяльності, що супроводжується засоленням, заболоченням, під­топленням, опустелюванням, посухами, переущільненням, ерозією, знищенням родючого шару, зараженням збудниками бактеріальних, паразитарних та інфекційних захворювань. Деградація ґрунтів може бути небезпечною для здоров’я людей, спричинювати катастрофи, руйнувати історико-культурні пам’ятки та природні ландшафти, забруднювати сільськогосподарську продукцію і во­дойми, призводити до загибелі людей, тварин і водних біоценозів.

Знищення або пошкодження лісів відбувається внаслідок пожеж. Причинами забруднення лісу є господарська діяльність, зокрема викиди і скиди шкідливих речовин, промислові і комунально-побутові відходи, створення звалищ. Знищення місць проживання організмів, занесених до Червоної книги України, відбувається внаслідок будівництва нафто- і газопроводів, ліній електропередач, каналів, гребель, проведення вибухових і геологорозвідуваль­них робіт, випасання свійських тварин, туризму, масового відпочинку тощо.

Незаконний вилов риби, морських звірів та інших тварин, промисел морських рослин з використанням самохідних транспортних засобів, електроструму, хімічних та вибухових речовин у відкритих водоймах, на території заповідників, у місцях нересту риби чи на шляхах їх міграції також чинить негативний вплив на довкілля.

Порушення правил охорони навколишнього природного середовища може здійснюватися в результаті відмови від проведення екологічної експертизи та будівництва очисних споруд, порушення правил будівництва, експлуатації й ліквідації побудованих споруд тощо.

Утворення небезпечних відходів, транспортування, зберігання, захоронення і використання радіоактивних, бактеріологічних і хімічних речовин та відходів з порушенням установлених правил можуть завдати шкоди здоров’ю людини та навколишньому середовищу, спричинити отруєння або зараження довкілля, масову загибель людей і тварин.

Незаконне виготовлення, переробка, зберігання, транспортування та збут сильнодіючих або отруйних речовин має підвищену екологічну небезпеку. Це стало причиною введення спеціального закону про заборону на всі види діяльності, пов’язані з використанням цих речовин.

Збитки внаслідок порушення правил охорони і використання надр під час будівництва та експлуатації гірничо-видобувних підприємств і підземних споруд, самовільної забудови площ залягання корисних копалинпризводять до погіршання стану ґрунтів, зростання витрат на видобуток корисних копалин тощо.

Порушення режиму охоронних природних територій (заповідники, заказники, природні, національні та дендрологічні парки, ботанічні сади, курорти, лікувально-оздоровчі місцевості тощо) призводить до пошкодження і знищення природних комплексів та об’єктів, що взяті під охорону держави. При цьому також втрачаються пам’ятки історії та культури.

Недотримання правил безпеки під час використання мікробіологічних чи інших біологічних речовин або токсинів та радіаційних матеріалів становить особливу небезпеку для людей і довкілля. Небезпечними для людей є віруси, токсини, а також різні мікроорганізми, здатні спричиняти інфекційні захворювання, обумовлювати втрату працездатності і смерть. Для тварин небезпечними є бактерії – збудники хвороб, для рослин – мікроскопічні гриби і генетично модифіковані організми.

Порушення правил безпеки під час будівництва та експлуатації об’єктів атомної енергетики спричиняє радіоактивне забруднення місцевості, захворювання і смерть людей та тварин.

За здійснені екологічні злочини порушники несуть правову відповідальність. Залежно від величини заподіяних збитків це можуть бути штрафи, заборона займати певні посади на встановлений термін, виправні роботи та позбавлення волі на визначений законом термін.

3. Організаційна система управління

Державна система управління охороною довкілля, раціональним природокористуванням та екологічною безпекою має на меті наступне:

– формування і впровадження державної політики у природоохоронній сфері;

– створення наукового і технічного потенціалу;

– створення ефективного законодавства у сфері екологічної діяльності;

– створення організаційно-технологічного механізму реалізації завдань у галузі природокористування;

– вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки.

Основною метою державної екологічної політики є створення ефективних правових економічних та організаційних умов для надання регіонам можливостей використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів дляздійснення природоохоронних заходів та проведення комплексу управлінських дій щодо зміни галузевої й технологічної структури виробництва в напрямку зменшення його впливу на стан довкілля. Реалізація цієї політики здійснюється на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому.

Відповідно до законодавства України, охорона навколишнього середовища та екологічна безпека полягають у здійсненні функцій планування, дослідження, спостереження, прогнозування, контролю, екологічної експертизи, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності, що спрямована на охорону, збереження, відтворення та раціональне використання природних ресурсів і забезпечення необхідної якості життєвого середовища для нормального функціонування природних та природно-антропогенних екосистем. Державне управління у сфері охорони довкілля здійснює КМУ, державна адміністрація, виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів, а такожспеціально уповноважені державні органи. До останніх належить Міністерство екології та природних ресурсів.

Громадські природоохоронні організації розробляють і пропагують власні природоохоронні програми. Вони можуть створювати фонди охорони природи, здійснювати разом з державними органами управління в галузі охорони довкілля громадський контроль виконання підприємствами та організаціями природоохоронних планів і заходів, дотримання вимог екологічного законодавства.

**Система управління екологічною безпекою в Україні**

В цілому в Україні склалася кількарівнева система управління екологічною безпекою, яка включає державне, корпоративне, місцеве і громадське екологічне управління. Існує необхідність детальніше ознайомитися із системою державного управління, оскільки у більшості країн світу природоохоронна діяльність входить до компетенції державного регулювання. У галузі охорони довкілля держава використовує низку методів прямого й опосередкованого впливу, а саме інвестиційну, податкову, кредитну і грошову політику, здійснює формування відповідного законодавчого поля, а також контроль за реалізацією напрямів екологічної політики.

Державне регулювання і його системна організація визначені Законом України "Про охорону природного навколишнього середовища". В цілому всі органи управління екобезпекою можна розділити на органи загальної і спеціальної компетенції.

Державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Ради та їх виконавчі і розпорядчі органи, а також спеціально уповноважені державні органи з охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища е реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

До компетенції Верховної Ради України у галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України належать: визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища; затвердження загальнодержавних екологічних програм; визначення правових основ регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі щодо прийняття рішень про обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища; визначення повноважень рад, порядку організації та діяльності органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; встановлення правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації, статусу потерпілих громадян та оголошення таких зон на території країни.

Згідно з цим же законом місцеві ради забезпечують реалізацію екологічної політики України, дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів; затверджують місцеві екологічні програми; організовують в разі необхідності проведення екологічної експертизи; забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; організовують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та виконують низку інших функцій. Кабінет Міністрів України у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснює реалізацію екологічної політики; забезпечує розробку державних цільових, міждержавних і регіональних екологічних програм; координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; встановлює порядок визначення збору та його граничних розмірів за користування природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів, інші види шкідливого впливу на нього; приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, про зупинення (тимчасово) діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища; керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України

Є головним органом спеціального призначення в галузі реалізації державної екологічної політики. Основними його функціями є проведення державної екологічної, науково-технічної та економічної політики, спрямованої на збереження та відтворення безпечного для існування живої та неживої природи навколишнього середовища; забезпечення безпеки функціонування та розвитку ядерного комплексу в мирних цілях, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища; досягнення стійкого соціально-економічного розвитку та гармонійної взаємодії суспільства і природи, захист екологічних інтересів України.

Створення ефективної державної системи охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів України має на меті:

— формування і впровадження державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;

— створення наукового і технічного потенціалу в природоохоронній діяльності;

— створення умов для ефективної дії правового забезпечення екологічної політики та ядерної безпеки;

— вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки.

Функції державної екологічної політики реалізуються на національному, регіональному та місцевому рівнях [4; Ст. 33]. На національному рівні виконуються такі завданнях

— розроблення методологічного, нормативного та правового забезпечення;

— розроблення політики регулювання ядерної безпеки;

— проведення держаної екологічної експертизи;

— формування економічного механізму природокористування;

— регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля;

— ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності;

— державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;

— встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів;

— формування та використання державних фондів охорони довкілля;

— регулювання використання ресурсів державного значення;

— державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, в тому числі ядерної та радіаційної безпеки;

— впровадження екологічного аудиту;

— проведення єдиної науково-технічної політики охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів;

— проведення державної політики збереження біорізноманіття;

— забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки;

— реалізація міжнародних угод і виконання Україною взятих на себе в рамках цих угод зобов'язань та підтримка міждержавних відносин у природоохоронній сфері;

— забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування).

До функцій регіонального рівня управління належить вирішення таких питань:

— регулювання використання природних ресурсів місцевого значення;

— визначення нормативів забруднення природного середовища;

— впровадження економічного механізму природокористування;

— проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля;

— проведення державної екологічної експертизи;

— здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;

— розробка програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики;

— інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій з екологічних питань.

Реалізація функцій місцевого рівня управління полягає в такому:

— проведенні локального та об'єктного моніторингу;

— здійсненні державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;

— організації розробки місцевих екологічних програм та проектів.