

Лекція 7. Нормативно-правова база забезпечення екологічної безпеки

1. Державна система забезпечення екологічної безпеки
2. Законодавча база забезпечення екологічної безпеки
3. Екологічна політика в галузі екологічної безпеки

1. Державна система забезпечення екологічної безпеки

Під державною системою екологічної безпеки розуміють сукупність державних заходів (правових, економічних, технічних, гуманітарних і медичних), спрямованих на підтримку рівноваги між її екосистемами та антропогенними й природними навантаженнями. Система екологічної безпеки створюється і розвивається відповідно до Конституції України, указів Президента України, постанов Уряду, державних програм у цій сфері.

Основа цієї системи складають органи всіх гілок влади, що вживають заходи політичного, правового, економічного, силового чи іншого характеру, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки в інтересах людей, суспільства та держави.

Повноваження органів забезпечення екологічної безпеки України, їхній склад, принципи та порядок дій визначається відповідним законодавчими актами України.

За чинним законодавством організаційні структури із забезпечення екологічної безпеки функціонують на рівні органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважених юрисдикційних правових структур.

Відповідно до Концепції (основ державної політики) національної безпеки, схваленої постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. з метою формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у екологічній та інших сферах, створюється система забезпечення національної безпеки України, тобто організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та зобов'язаннями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Конституція України покладає відповідні функції щодо забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування на Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади різного рангу.

У розробці, плануванні та експертизі законодавчих актів у галузі екології беруть участь різні комітети Верховної Ради, наприклад, Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інші комітети Верховної Ради України в межах своєї компетенції, науково-експертний та юридичний відділи Секретаріату Верховної Ради України та інші уповноважені органи.

*Президент України є гарантом Конституції України, зокрема положення щодо забезпечення екологічної безпеки, прав громадян на забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля. Президент має право ухвалювати укази про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації та про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану в разі виникнення аварій, катастроф, стихійного лиха, що становлять загрозу для життя і здоров'я людей. Президент України спирається на підпорядковані йому спеціальні органи, серед яких насамперед слід відзначити *Раду національної безпеки і оборони України*.*

Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення державної екологічної політики, розробляє державні та міждержавні екологічні програми, забезпечує їх виконання, координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади у питаннях охорони оточуючого середовища, ухвалює відповідно до закону, рішення про обмеження, призупинення або припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища. Кабінет Міністрів України забезпечує вжиття заходів, передбачених програмою ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, ухвалює рішення з питань ліквідації інших аварій, катастроф, стихійних лих, здійснює у межах його повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання земель, надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів.

*У Кабінеті Міністрів України створено *Управління експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування*. Важливу роль у запобіганні виникненню надзвичайних ситуацій природно-техногенного походження, мінімізації шкоди, заподіяної внаслідок їх виникнення, відіграє *Постійна урядова комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій*, створена у 1997 р.*

До повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій належить контроль за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів, відтворенням лісів. Виконавчі органи погоджують питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, визначають установленим ладом розміри відшкодування за забруднення довкілля та інші екологічні збитки підприємствам, установам і організаціям; визначають території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів, погоджують проекти землеустрою та контролюють їх виконання. У межах їхньої компетенції ці органи вживають необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф та інших надзвичайних ситуацій.

Чинне законодавство України покладає природоохоронні функції та завдання на низку уповноважених органів державного управління. Ці функції і завдання сформульовані у відповідних законах України та підзаконних актах. В останніх, зокрема, відомча компетенція у концентрованому вигляді закріплена у положеннях про ці відомства.

Аналіз чинного законодавства та вивчення практики організації системи забезпечення екологічної безпеки дозволяє з наукових позицій виділити

основні групи органів держави, форми їх правової організації та повноваження у галузі забезпечення екологічної безпеки:

1.Органи загальної компетенції, їхні спеціалізовані структури та повноваження у сфері екологічної безпеки.

2.Органи спеціальної компетенції та їхні повноваження у цій сфері.

3.Органи єдиної системи запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації.

До органів спеціальної надвідомчої компетенції в сфері екологічної безпеки можна віднести систему органів Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах з захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства охорони здоров'я. На них покладаються переважно координуючі, організаційні, контрольні та інші виконавчо-розпорядчі функції, спеціальний надвідомчий характер яких надає їм прерогативу реалізації цього напряму державної екологічної політики.

Міністерство охорони навколишнього середовища України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це провідний орган у системі центральних та ін. органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і, зокрема, екологічної, ядерної, радіаційної безпеки.

Для виконання відповідних функцій і повноважень при Мінприроди України створено спеціальні структурні підрозділи – Департамент екологічної безпеки, у складі якого функціонують: Управління екологічної експертизи та оцінки впливу на довкілля, управління відходів, управління екологічної безпеки хімічних речовин. У той же час Мінприроди України здійснює свої повноваження через підпорядковану йому систему органів – Державну екологічну інспекцію, Державний комітет АР Крим з охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Державну інспекцію по охороні Азовського моря і Державну інспекцію по охороні Чорного моря, які реалізують аналогічні функції на відповідному адміністративно-територіальному та басейновому рівнях у межах наданої їм юрисдикції в сфері забезпечення екологічної безпеки.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи згідно Положення, затвердженого Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р., є центральним органом державної виконавчої влади, що забезпечує втілення у життя державної політики щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їм та реагування на них, ліквідації їх наслідків і наслідків Чорнобильської катастрофи. МНС координує діяльність міністерств, ін. центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій усіх форм власності з вирішення проблем захисту населення та території від надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, керує діяльністю органів управління, штабів військової, цивільної оборони і підпорядкованих

спеціальних формувань, а також роботами, пов'язаними з формуванням, реалізацією єдиної науково-технічної політики у сфері створення та впровадження сучасних інформаційних технологій, банків даних з проблем захисту населення, територій від наслідків надзвичайних ситуацій та Чорнобильської катастрофи тощо. На адміністративно-територіальному рівні МНС має систему відповідних управлінь та відділів, які утворюються за розпорядженням голів відповідних держадміністрацій, йому підпорядковуються і діють на підставі положень про них, а отже є їх структурними підрозділами.

Деякі функції у сфері забезпечення екологічної безпеки реалізуються Міністерством охорони здоров'я України - центральним органом виконавчої влади, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення.

Органи єдиної системи запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації. Згідно із Законом України від 8 червня 2000 р. "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру запроваджується єдина державна система органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації, яка включає територіальні і функціональні підсистеми.

Такий захист передбачається здійснювати шляхом координації діяльності постійно діючих функціональних та територіальних підсистем у межах єдиної державної системи.

Важливе значення у системі органів управління в екологічній сфері мають сили та засоби захисту, до яких входять професійні аварійно-рятувальні служби, спеціалізовані (воєнізовані) аварійно-рятувальні служби та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, єдина державна система та добровільні рятувальні формування, які залучаються для проведення відповідних робіт.

Аварійно-рятувальні служби згідно із Законом України від 14 грудня 1999 р. "Про аварійно-рятувальні служби" – це сукупність організаційно-об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для вирішення завдань щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та окремих її наслідків, проведення пошукових, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Професійна аварійно-рятувальна служба уособлює особовий склад, який працює на постійній, а рятувальники – на професійній основі, яка передбачає їх спеціальну психічну та психологічну підготовку.

Спеціальна (воєнізована) аварійно-рятувальна служба – професійна служба, яка заснована на принципах єдиноначальності, централізації управління, статутної дисципліни, особистої відповідальності.

Спеціалізована аварійно-рятувальна служба – професійна служба, яка має підготовлений і споряджений особовий склад для ліквідації окремих класів і підкласів надзвичайних ситуацій та відповідні аварійно-рятувальні засоби.

Аварійно-рятувальні служби громадських організацій- служби, які створені об'єднаннями та спілками об'єднань громадян для проведення аварійно-рятувальних заходів та робіт.

Особливим видом аварійно-рятувальних служб є Державна служба медицини катастроф, створена відповідно до постанови КМ України від 14 квітня 1997 р. До складу якої входять Український науково-практичний центр екстренної медичної допомоги та медицини катастроф, державні та територіальні медичні формування, лікувальні заклади та створені на їх базі спеціальні бригади постійної готовності. Основним її завданням є надання громадянам та рятувальникам в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне, хімічне забруднення тощо) безкоштовної медичної допомоги.

На сьогоднішній день значне місце у системі займає Національна система сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонезбезпечних регіонах, яка є складовою частиною Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій, інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та Ситуаційного центру при Президентові.

2. Законодавча база забезпечення екологічної безпеки

В Україні створена розгалужена система екологічного законодавства. Його вагомою складовою є нормативно-правові акти, які можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних належать ті акти, що в основі регулюють суспільні відносини, які не становлять предмет екологічного права і містять лише окремі норми, що регулюють екологічні відносини. Спеціальні нормативно-правові акти - це акти, що спрямовані на регулювання екологічних відносин. За юридичною силою нормативно-правові акти традиційно поділяються на закони і підзаконні нормативно-правові акти.

Основу екологічного законодавства становить Конституція України, яка визначає засади правового регулювання охорони довкілля. Конституція України встановила право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування заподіяної шкоди, закріпила обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, обов'язок кожного не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки. Конституція України встановлює й інші засади екологічного права, зокрема право власності на природні ресурси.

Особливою рисою екологічного законодавства України є наявність поресурсних кодексів і законів. Прийняті у 70-90-х роках поресурсні кодекси заклали підвалини у систему екологічного законодавства. З часу проголошення незалежності України в нашій державі ухвалені нові кодекси - Земельний кодекс від 25.10.2001 р.. Водний кодекс від 06.06.1995 р.. Кодекс України про

надра від 27.07.1994 р.. Лісовий кодекс від 21.01.1994 р., та прийнято закони - "Про охорону атмосферного повітря" у редакції від 21.06.2001р., "Про тваринний світ" від 13.12.2001 р., "Про рослинний світ" від 09.04.1999 р.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлює основи екологічного законодавства в країні. Відносини у галузі охорони довкілля регулюються цим Законом, а також земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством.

Охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку країни. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої та неживої природи, довкілля, захисту життя та здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Чинне законодавство визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони довкілля в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Завданням законодавства про охорону довкілля є регулювання відносин у галузі охорони, використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об’єктів, пов’язаних з історико-культурною спадщиною.

В Україні напрацьовані та схвалені закони, що регулюють забезпечення екологічної безпеки. До них належать закони України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 08.06.2000 р., "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13.07.2000 р., "Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань" від 14.01.1998 р., "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" від 08.02.1995 р. тощо. Враховуючи ряд законів, що регулюють окремі питання екологічної безпеки та наявних суперечливостей між ними, науковцями пропонується прийняття спеціального закону, який комплексно врегулював би питання забезпечення екологічної безпеки.

Центральне місце у системі екологічного законодавства, що регулює охорону навколишнього природного середовища як інтегрованого об’єкту, посідає Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року. Він складається з преамбули та 16 розділів і визначає концептуальні засади правового регулювання екологічних відносин - завдання та основні принципи охорони навколишнього природного середовища, право власності на природні ресурси та їх використання, екологічні права та обов’язки громадян, повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у галузі охорони навколишнього природного середовища, спостереження, прогнозування, облік та інформування, стандартизація і

нормування у галузі охорони навколишнього природного середовища, відповідальність за порушення екологічного законодавства тощо.

Міжнародно-правові договори (угоди, договори, конвенції тощо) становлять невід'ємну частину екологічного законодавства. Чинні міжнародні договори стають частиною національного законодавства після надання згоди Верховною Радою України на їх обов'язковість. З метою подальшої конкретизації окремих положень того чи іншого договору розробляються й приймаються протоколи, які повинні підписуватися та ратифікуватися як окремі документи.

За останні роки Верховною Радою України було ратифіковано важливі міжнародно-правові договори, що регулюють екологічні відносини. Зокрема ратифіковані:

Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті (1991 р.). Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (1992 р.).

- Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.).

- Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (1997 р.).

- Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів (1998 р.).

Україна приєдналася до Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (1989 р.), Конвенції з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер (1992 р.), Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої флори і фауни, що знаходяться під загрозою знищення (1973 р.), Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.) тощо.

3. Екологічна політика в галузі екологічної безпеки

Кількість, обсяг і спосіб участі в діяльності суб'єктів екологічної політики в різних країнах різний і залежить від багатьох факторів. Однак найчастіше суб'єктами екологічної політики є: держава, політичні партії, господарсько-економічні суб'єкти, науково-дослідні заклади, різні громадські організації і окремі громадяни.

Велику суперечність викликає принцип пріоритету охорони природи чи екологічної безпеки.

Державна екологічна політика – це законодавчо виражена політична воля, екологічні цілі та шляхи їх досягнення. Інтеграція екологічної політики полягає в інтеграції з іншими напрямками економічної та соціальної державної політики, міжгалузевій та міжсередовищній інтеграції екологічної політики.

Екологічна політика – це науковий напрямок, що вивчає взаємозв'язки між процесами техногенної зміни природного середовища і природними процесами в житті суспільства, як в регіональному, так і в глобальному вимірі.

Успіх екологічного управління залежить не стільки від специфічних організаційних чи інституційних особливостей, притаманних тій чи іншій країні, скільки від таких факторів, як твердий намір громадськості

переслідувати цілі охорони довкілля, віддзеркалення цього наміру в політичній волі представників влади, передбачуваність і спроможність уряду діяти відповідно до цієї волі.

Основою ефективного *екологічного управління* є та ступінь важливості, яку надають громадськість та її представники екологічним проблемам. Визначення цієї ступені важливості є складним завданням, при вирішенні якого мають брати до уваги існуючий і бажаний рівень громадського добробуту, ступінь екологічного ризику, який створює конкретно екологічна проблема для здоров'я людей і функціонування екосистем, технічні та економічні можливості регулювання стану довкілля, уявлення про систему усталених соціальних цінностей, політичні погляди щодо справедливого розподілення їх у суспільстві. Складність такого визначення зростає через можливу недостовірність вихідної інформації та обмеженість сучасних наукових і технічних знань. Важливим є створення механізму для забезпечення поінформованості, взаємодії та досягнення консенсусу між всіма зацікавленими сторонами при визначенні екологічної політики.

В основу стратегічного планування політики екологічної безпеки необхідно покласти ряд принципів.

Принцип політичних пріоритетів екологічної діяльності за аналогією із загальним принципом стратегічного планування. Тобто саме з політичних міркувань держава може дійсно розпочати активну природоохоронну діяльність або імітувати її.

Принцип стратегічного планування політики екологічної безпеки – принцип збалансування та взаємного доповнення національних та регіональних пріоритетів у розробці та впровадженні екологічної політики через можливості залучити фінансування природоохоронних проектів та місцевому рівні.

Прикладом може слугувати система державних субсидій і трансфертів, що спрямовуються на заходи з екологічної безпеки чи надання податкових або не фінансових пільг при залученні місцевих ресурсів на реалізацію проектів з підвищення екологічної безпеки.

Принцип науково-технічного обслуговування стратегічного планування політики екологічної безпеки, який реалізується з підвищенням рівня науково-технічних та дослідно-конструкторських робіт екологічного спрямування. Обов'язковим має бути постійний науково-технічний супровід проектів з екологічної безпеки.

Принцип стратегічного планування політики екологічної безпеки громадськістю – принцип громадського контролю. Він реалізується у залученні громадських активістів та системи громадського почину до процесу планування, прийняття рішень та дій у сфері екологічної безпеки.

Діяльність щодо забезпечення екологічної безпеки як складової державної політики та об'єкта стратегічного планування є вагомим важелем сприяння демократизації суспільства та інтеграції держави до європейських структур.

Екологічна політика має певні рівні та сфери дій. Вона може бути глобальною, регіональною, національною та локальною, може бути спрямована на збереження тієї чи іншої екосистеми або біосфери загалом, стосуватися різних аспектів людської діяльності.