**ТЕМА 3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

1. **Поняття та види державного управління та регулювання в сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні.**

Згідно чинного екологічного законодавства ***управління в галузі екології –*** це урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян.

Це управління здійснюється на засадах, передбачених Конституцією України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", природоресурсними, іншими актами екозаконодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного, самоврядного та громадського управління в цілому.

***Метою управління*** в сфері природокористування, охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки є:

• реалізація законодавства;

• контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки;

• забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; досягнення узгодженості дій державних та громадських органів у галузі охорони природного середовища.

***Основними ознаками управління в галузі екології*** є:

1) різновид соціального управління, що регламентується правовими нормами;

2) система правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо управління в галузі екології, визначає його мету і завдання, функції в цій сфері, повноваження і функції суб'єктів управління, права і обов'язки фізичних і юридичних осіб та порядок їх взаємовідносин;

3) в основу управління в галузі екології покладено цілеспрямовану діяльність органів держави, місцевого самоврядування та громадських об'єднань (суб'єктів управління);

4) діяльність суб'єктів управління спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки;

5) функції суб'єктів управління передбачають організацію, погодження, координацію і контроль за діяльністю інших суб'єктів управлінських правовідносин;

6) державно-правове забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства, попередження і упередження екологічних правопорушень та заходів щодо захисту екологічних прав громадян.

Методом вирішення перелічених завдань управління є регулювання співвідношення екологічних та економічних інтересів розвитку при обов'язковому пріоритеті здоров'я людини у сприятливому навколишньому природному середовищі.

Згідно Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” [8] до основних принципів охорони навколишнього середовища належать:

• гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

• пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

• гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

• запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

• екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлювальних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

• збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

• науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

• обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи;

• гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан НПС, формування у населення екологічного світогляду;

• науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

• безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

• компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

• вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

• поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

• вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні республіканські, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми. Досягнення цілей та завдань управління природокористуванням полягає у виконанні державними та іншими органами певних функцій.

Особливістю державного управління є його диференціація за видами природних ресурсів незалежно від того, в яких галузях народного господарства вони використовуються.

***Система органів управління в галузі екології*** – це внутрішньо-організована сукупність структурних елементів, яка взаємопов'язана й обумовлена однією метою, виконує для її досягнення відповідні функції.

***Органи управління в галузі екології*** – юридично відособлені державні, самоврядні і громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.

***Органи загального державного управління –*** уповноважені законодавчими актами органи державної виконавчої влади, на які покладені, поряд із загальними, повноваження в сфері соціально- культурного розвитку щодо забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища [1].

***Органи спеціального державного управління*** спеціально уповноважені органи центральної виконавчої влади, що реалізують функції управління в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Вони поділяються на:

– ***органи надвідомчого управління і контролю в галузі екології:***

***•*** Міністерство екології та природних ресурсів України;

• Державна гідрометрологічна служба України.

– ***органи спеціального поресурсного управління:***

***•*** Державне агенство земельних ресурсів України;

• Державне агенство лісових ресурсів України;

• Державне агенство рибного господарства України;

• Державне агенство з туризму та курортів;

• Державне агенство з управління зоною відчуження;

• Державне агенство екологічних інвестицій;

• Державне агенство водних ресурсів України;

• Державна служба геології та надр України;

• Державна екологічна інспекція та ін.

– ***органи спеціального функціонального управління:***

***•*** Міністерство надзвичайних ситуацій;

• Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті;

• Державна інспекція сільського господарства України;

• Державне космічне агенство;

• Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України та ін.

– ***органи спеціалізованого галузевого управління:***

• Міністерство аграрної політики та продовольства;

• Міністерство охорони здоров'я;

• Міністерство енергетики та вугільної промисловості і ін. ***Органи місцевого самоврядування –*** спеціально уповноважені представницькі інституції регіонального і місцевого рівнів, управлінські функції в галузі екології.

***Органи громадського управління в галузі екології –*** громадські об'єднання і формування у галузі екології, які створюються на національному та місцевому рівні.

Громадські екологічні організації, відповідно до ст. 21 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" мають право:

– розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

– утворювати громадські екологічні фонди;

– брати участь у здійсненні державного екологічного контролю;

– проводити громадську екологічну експертизу;

– вільного доступу до екологічної інформації;

– виступати з ініціативою винесення екологічних питань на місцеві та всеукраїнські референдуми;

– вносити до державних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– подавати до суду позови про відшкодування екологічної шкоди тощо.

Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля затверджене наказом Мінприроди [14].

Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими екологічними інспекторами відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [15], затвердженого наказом Мінекоресурсів України. Громадський контроль здійснюється також громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами рибоохорони, екологічними об'єднаннями громадян.

Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи. Кожний громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом Мінприроди України або за державним екологічним інспектором.

На Україні існують понад 20 екологічних організацій, асоціацій та груп національного рівня та понад 300 – місцевого. Серед них – Всеукраїнська громадська організація "МАМА-86", Асоціація "Зелений світ", Українське товариство охорони природи, Всеукраїнська екологічна ліга тощо. Існують також політичні партії екологічного спрямування.

Загострення екологічної ситуації в різних регіонах світу стає причиною соціальної та політичної нестабільності, міждержавних протиріч та насильницьких конфліктів. Тому, екологічну безпеку розглядають як компонент національної безпеки, що забезпечує захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства, довкілля та держави від реальних або потенційних загроз, що створюються антропогенними чи природними чинниками стосовно навколишнього середовища. Гарантується законодавчими актами держави. Екологічна безпека може бути розглянута в глобальних, регіональних, локальних і умовно точкових межах, у тому числі в межах держав і будь-яких їхніх підрозділів. Фактично вона характеризує геосистеми (екосистеми) різного ієрархічного рангу – від біогеоценозів (агро-, урбоценозів) до біосфери загалом. Екологічна безпека обмежена часом й розмірами акцій, що проводяться в її межах: короткочасна дія може бути відносно безпечною, а довготривала – небезпечною, локальні зміни майже нешкідливі, а широкомасштабні – фатальними [16-17].

1. **Функції органів державного управління та регулювання в сфері забезпечення екологічної безпеки.**

***Функції управління в галузі екології –*** основні напрямки діяльності державних, самоврядних та громадських об'єднань у сфері ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

До основних функцій управління в галузі екології згідно чинного екологічного законодавства відносять:

– визначення екологічної політики, прийняття шляхів і програм з раціонального використання природних ресурсів, охороні навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки (екологічне прогнозування);

– здійснення екологічного моніторингу;

– організація і здійснення екологічної експертизи та екологічного аудиту;

– облік і ведення кадастрів природних ресурсів, Червоної книги України та Зеленої книги України;

– екологічне та інформаційне забезпечення;

– розподіл перерозподіл (надання і вилучення) природних ресурсів;

– ліцензування і лімітування природокористування і охорони навколишнього природного середовища;

– планування (прогнозування) в галузі екології;

– здійснення просторово-територіального устрою природних об'єктів;

– вирішення спорів в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, застосування заходів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення;

– здійснення фінансування і матеріально-технічного забезпечення екологічних заходів;

– встановлення правил і норм з раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища; стандартизація і сертифікація в галузі екології;

– контроль у сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки;

– ведення реєстру екологічно небезпечних об'єктів і територій та Реєстру потерпілих від надзвичайних екологічних ситуацій.

Здійснення перелічених функцій базується як на основних принципах державного управління в цілому (плановість, компетентність, участь громадськості), так і на специфічних принципах, властивих природокористуванню в цілому (науковість, комплексність, платність спеціального природокористування тощо).

Основна питома вага управлінської діяльності в даній галузі припадає на центральні органи державного управління, місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, визначеної діючим законодавством [17].

1. Органи загальної компетенції державного управління та регулювання у сфері забезпечення екологічної безпеки та їх повноваження.

Органи управління у галузі використання та охорони земель мають розгалужену систему, яка діє у межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями права України. Зазначена система функціонує, як єдиний взаємопов'язаний механізм.

Систему органів управління та охорони земель поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливістю управління у галузі використання та охорони земель органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність і разом з тим вирішують інші завдання, віднесені до їхньої компетенції, - розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони тощо. На відміну від них, для органів спеціальної компетенції управління у галузі використання та охорони земель є головним або одним з головних напрямів їхньої діяльності.

До системи органів загальної компетенції, які здійснюють управління у галузі використання та охорони земель, належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

Систему органів управління спеціальної компетенції у даній сфері становлять: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет України по земельних ресурсах.

Відповідно Конституції України основними повноваженнями Верховної Ради України у галузі управління використання та охорони земель є: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі використання та охорони земель на території республіки належить низка напрямів діяльності, пов'язаних з реалізацією загальнодержавної політики у сфері земельних відносин і захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави в цілому. Серед них: розпоряджання землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводять органи виконавчої влади; координація контролю за використанням та охороною земель.

Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин полягають у здійсненні повноважень власника щодо земель державної власності згідно з законом у межах і порядку, визначених Кодексом; за погодженням з Верховною Радою України має повноваження на продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам; уповноважений надавати у постійне користування земельні ділянки із земель державної власності юридичним особам; має право приймати рішення щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб; визначає порядок встановлення та зміни цільового призначення земель; надає дозвіл на проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних природних парків, дендрологічних і ботанічних садів, археологічних пам'яток; затверджує методику грошової та експертної оцінки землі та ін.

Органи місцевого самоврядування (обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні у містах, сільські, селищні та міські ради) виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8-12 закону України, законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15 січня 1999 року. До їхніх повноважень належать: розпоряджання землями територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводять органи виконавчої влади; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць; організація землеустрою; забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель та інші.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначено в Законі України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року. Вони розпоряджаються землями державної власності; беруть участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань використання та охорони земель; координують здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; готують висновки щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуповують земельні ділянки для суспільних потреб; готують висновки щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Серед повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України як центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у галузі земельних відносин виділяють: участь у розробці та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; організація моніторингу земель; участь у розробці нормативних документів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; здійснення державної екологічної експертизи землекористування; внесення пропозицій щодо формування державної політики у галузі охорони та раціонального використання земель; міжнародне співробітництво з питань охорони земель тощо.

Відповідно до Указу Президента України "Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів" від 6 січня 1996 року (зі змінами від 19 серпня 2002 року) система державних органів земельних ресурсів складається з Державного комітету України по земельних ресурсах та підпорядкованих йому Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, Державного комітету Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласних, Київського і Севастопольського міських головних управлінь, районних відділів, міських управлінь (відділів) земельних ресурсів та інженерів-землевпорядників сіл і селищ.

Як зазначається у Положенні про Державний комітет України по земельних ресурсах, затвердженому Указом Президента України від 14 серпня 2000 року, цей Комітет є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. У встановленому порядку він вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечує її реалізацію, здійснює управління у цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Повноваження Держкомзему: координація робіт з проведення земельної реформи; участь у розробці та організації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; ведення державного земельного кадастру, у тому числі державної реєстрації земельних ділянок і державного контролю за використанням та охороною земель; розробка економічного та правового механізму регулювання земельних відносин тощо.