

**Литвин О.П.,**  
к.ю.н., професор,  
декан юридичного факультету  
Академії муніципального управління

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Стаття присвячена проблемам державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки України та удосконалення механізмів державного впливу на вирішення зазначених проблем.*

*Статья посвящена проблемам государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности Украины и усовершенствования механизмов государственного влияния на решение отмеченных проблем.*

*The article is sanctified to the problems of state administration in the field of providing of ecological safety of Ukraine and improvement of mechanisms of state influence on the decision of the marked problems.*

*Постановка проблеми.* Провести комплексне дослідження рівня державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки України та визначити перспективи удосконалення механізмів державного впливу на вирішення зазначених проблем.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Дослідженнями проблем, які стосуються забезпечення екологічної безпеки та інших питань пов'язаних з екологічною безпекою в тій чи іншій площині займались М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, Ф.Г. Бурчак, П.С. Дагель, М.Й. Коржанський, І.П. Лановенко, О.П. Литвин, Р.І. Мінаєв, Е.Ф. Побегайло, Л.Ф. Соколов, С.А. Тарарухін, В.П.Тихий, А.Ш. Якупов та ін.

*Метою статті є* визначення рівня забезпечення екологічної безпеки України - як складової глобалізаційних процесів у цій галузі. Дати поняття правопорушень проти екологічної безпеки. Розглянути рівні існуючої екологічної безпеки. Визначити ступінь негативних наслідків тощо.

*Викладення основного матеріалу.* Дослідження проблеми екологічної безпеки базується на концепції всеосяжної системи міжнародної (глобальної) безпеки (ВСМБ), в якій перша розглядається як органічна частина і ключовий компонент даної системи. Унікальність природних багатств і взаємопов'язаність біосферних процесів, їх уразливість незалежно від територіальності руйнацій екосистем дають підстави вважати, що екологічна небезпека сьогодні виявляється на всіх рівнях людської діяльності - від глобального до місцевого. Поряд з військовою екобезпека є умовою виживання і збереження людства. До міжнародної екобезпеки безпосередньо належить національна екобезпека України, адже вони існують у межах єдиної біосфери. Тому право, у тому числі кримінальне, повинно

розвиватися з урахуванням цієї обставини, адаптуючи в КК міжнародно-правові норми.

Невирішені екологічні проблеми становлять серйозну загрозу повноцінному існуванню будь-якої країни. Для України питання екологічної безпеки набувають пріоритетного значення, оскільки саме екологія визначає і визначатиме у найближчому майбутньому норми і стиль життя суспільства.

Проблема безпеки - одна з глобальних проблем людства, безпосередньо пов'язаної з його виживанням. Їй властивий системний характер, а отже, вона потребує розгляду під кутом зору різних наук (економіки, політики, юриспруденції, воєнної науки). І саме тому, насамперед необхідно розглянути питання історії становлення поняття «екологічна безпека».

Екологічна небезпека, що нависла над людством, пов'язана не тільки з інтенсивним забрудненням і погіршенням якості навколишнього природного середовища, але і з неконтрольованими і погано передбачуваними наслідками грандіозної людської природозмінюючої діяльності [1].

Надмірна концентрація екологічно небезпечних виробництв, застаріле та неефективне природоохоронне обладнання на завершальних стадіях технологічних ланцюгів, ненадійність технічних систем і недостатня кваліфікація кадрів на підприємствах підвищеного екологічного ризику, врешті-решт проблеми - забезпечення екологічної безпеки конверсії - все це може стати причиною соціального та політичного напруження як у національному, так і в міжнародному масштабах.

Ситуацію щодо природно-техногенної безпеки було розглянуто на засіданні Ради національної безпеки та оборони України. За матеріалами розгляду прийнято Рішення Ради, яке було покладено в основу Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 26 листопада 1998 р. «Про нейтралізацію і відвертання загроз, обумовлених екологічною і техногенною обстановкою в країні»[2]. Указ спрямовано на консолідацію зусиль державних органів виконавчої влади, направлених на попередження аварій, катастроф та інших НС, а також удосконалення системи регулювання екологічної та поліпшення стану природно-техногенної безпеки. А в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, в розділі VII зазначалося, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів, має свою національну комісію радіаційного захисту населення, має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці, дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління і має право на

відшкодування збитків, заподіяних екології України діями союзних органів[3].

Екологічну безпеку ми розглядаємо 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 - це сукупність певних властивостей навколишнього середовища і створених цілеспрямованою діяльністю людини умов, за яких з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об'єкти біосфери утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенний вплив на навколишнє середовище і негативні зміни, що відбуваються в ньому, забезпечується збереження здоров'я життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і наступних поколінь. Першочерговими постають питання збереження генофонду людства, виживання, забезпечення права на життя і сприятливе природне середовище.

Тут слід звернути увагу на існуючий вплив механізмів державного управління (опосередковано) через регулювання цих відносин засобами кримінально-правового забезпечення вирішення зазначених проблем. Так, у статті 236 КК за «Порушення правил екологічної безпеки», встановлюється кримінальна відповідальність службової особи, відповідальної за проведення екологічної експертизи і дачу дозволу на будівництво та експлуатацію підприємства та інших виробничих об'єктів без необхідної перевірки. Злочини, що включені до розділу VIII КК, мають спільний родовий об'єкт, яким є екологічна безпека довкілля, тобто безпека оточення, в якому живуть люди[4].

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.

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.

Екологічна безпека нашої держави як явище входить до складу загальної безпеки разом з іншими її видами, формуючи систему національної безпеки України[5].

Відповідно до «Концепції національної безпеки України» напрямами державної політики у сфері екологічної безпеки є: впровадження та

контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля; контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення; недопущення неконтрольованого ввезення на територію України екологічно небезпечних технологій, речовин та матеріалів та ін.[6].

В юридичній літературі термін «загальна безпека», на відміну від літератури спеціальної, не використовується і замінений поняттям "суспільна безпека", яке має безліч визначень. Найбільш типові з них: "Суспільна безпека - це система відносин, утворених відповідно до правових норм при використанні об'єктів, що мають підвищену небезпеку для суспільства, чи в разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом й іншими надзвичайними обставинами" або це "сукупність опосередкованих джерелом підвищеної небезпеки відносин, що регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами з метою запобігання загрозі для життя та здоров'я людей, майновим цінностям та навколишньому середовищу". Справедливо критикуючи вузькість поняття і незавершеність методу опису цього явища за допомогою переліку, він дає визначення поняття "суспільна безпека" "у вузькому розумінні слова як об'єкта злочинів", як "певної системи суспільних відносин, що забезпечують запобігання й усунення загальної небезпеки насильницького заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у цілому, гарантуючи тим самим їх стійкість і надійність.

Зазначене свідчить, що екобезпека як найважливіша складова загальної національної безпеки "вплетена" в особисту безпеку людини.

Суспільна небезпечність зазначеного вище правопорушення полягає в порушенні вимог, що визначають порядок проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, будівництва об'єктів. Відповідно до вимог чинного законодавства екологічна експертиза може бути проведена щодо матеріалів, речовин, продуктів, систем та об'єктів, впровадження або реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки і негативного впливу на навколишнє природне середовище[7].

"Безпечний стан природного об'єкта є безпечним станом людського суспільства". Безпека природного об'єкта порушується або внаслідок протиправного (непродуманого, необґрунтованого) впливу на природний об'єкт людської діяльності, або під впливом самих природних процесів (землетрус, виверження вулкана, повінь тощо). З безпечного природний об'єкт перетворюється на джерело підвищеної небезпеки, що загрожує шкодою живому чи заподіює йому шкоду.

Безпека природного об'єкта є відносно стабільною, маломінливою в історичному плані величиною в межах здатності екосистем до активного самовідтворення і збереження природної рівноваги. Вона характеризується, з одного боку, певною нормою природних процесів біосфери, а з іншого - допустимою мірою втручання в природне середо-

вище з урахуванням її впливу на людину за наявності природних і штучних систем захисту останньої.

Більш складним є питання щодо другого значення екобезпеки - як системи соціальних норм, найважливішої цінності, що гарантується державою громадянам як умова їх нормального існування в сприятливому природному середовищі. Екологічна безпека в цьому плані виступає правовим благом, одвічною цінністю людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій безпеки існування природного середовища та людини. Йдеться про безпеку людини в процесі її взаємодії з природним середовищем, наприклад при роботі з небезпечними речовинами (радіоактивними, іншими хімічними речовинами тощо), використанні руйнівних чи небезпечних технологій і процесів (ядерні вибухи, експерименти з біосферою і т.д.), здійсненні різноманітних впливів на навколишнє природне середовище, що приховують ризик заподіяння шкоди біосфері та людині. Вона містить соціальні інститути суспільства, що забезпечують належний режим екологічної безпеки, "систему заходів" щодо обмеження її забруднення, створення і відновлення біологічної різноманітності видів, контроль над технологіями та керування ризиком технологічних аварій і природних катастроф тощо.

Екобезпека є безпекою двох взаємозалежних систем: об'єктів природи і людини. Їх нерозривна єдність визначається формулою: "Безпека екосистем - достатня підстава безпеки людини (особистої безпеки)". «Безпека» і «небезпека» - це полярні поняття, які заперечують одне одного, між ними немає нічого проміжного. Тому поняття безпеки можна визначити виходячи з поняття небезпеки, з яким воно знаходиться в відношенні протилежності[8].

У спеціальній літературі здійснено спроби виявити різні стадії екологічної кризи. Найбільш загрозливою є ситуація катастрофи (екологічна катастрофа). Вона характеризується глибокими і незворотними змінами природи, втратою природних ресурсів і різким погіршенням умов проживання населення, викликаними переважно багаторазовим перевищенням антропогенних навантажень на ландшафти та екосистеми регіону. Ознаками такої ситуації є відчутна зміна здоров'я людей, особливо в густонаселених районах, а також втрата генофонду й унікальних природних об'єктів. Безсумнівно, частина території України повинна бути віднесена до природних територій, що перебувають у стані екологічної катастрофи, викликаної як аварією на Чорнобильській АЕС, так і багаторазовим перевищенням у ряді регіонів протягом десятиліть антропогенних навантажень на екосистеми.

Фактором, здатним порушити оптимум екологічної безпеки, є протиправний антропогенний вплив на природне середовище, що перевищує допустимі рівні чи межі його змін, тобто мінімальні і максимальні критичні величини параметрів стану середовища, в межах яких воно має стійкість і не руйнується. Ці критичні величини варто розуміти як критичний рівень навантаження на екосистеми.

При величинах навантаження на екосистеми, нижчих за критичні (нижче порогових значень), зберігається оптимум екологічної безпеки. Зростання антропогенних навантажень до критичного значення забезпечує допустиму екологічну безпеку.

Перевищення критичного рівня навантаження на екосистеми свідчить про зміну рівня допустимої екологічної безпеки або повну її відсутність у випадку багаторазового перевищення допустимих навантажень. Гранично допустимі нормативи навантажень на екосистеми встановлюються у вигляді гранично допустимих концентрацій (ГДК) забруднюючих речовин в атмосфері, водоймах, ґрунті, рівнів шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря, шуму, вібрації, інших хімічних, фізичних, біологічних факторів.

Викладене дає змогу попередньо констатувати, що в основі екологічної безпеки лежить концепція прийняттого ризику, що забезпечує захист людини і біосфери від забруднюючих факторів і запобігає руйнуванню природного середовища, а отже заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини[9].

Необхідно зазначити, що коли в контакт із небезпекою (джерелом небезпеки) вступає людина, то виникає ситуація ризику. Ця думка знайшла підтвердження в численних дослідженнях, особливо присвячених аварії на Чорнобильській АЕС: "Ситуацію на територіях, що зазнали радіаційного забруднення, можна визначити як ситуацію ризику".

Отже, ризик цілком пов'язаний з діями (поведінкою) людини в умовах її контакту з небезпекою (джерелом небезпеки). Оскільки абсолютна безпека недосяжна, її альтернативою є зниження ризику до екологічно прийняттого рівня шляхом вжиття різноманітних заходів.

У спеціальній літературі автори здебільшого розрізняють соціально-екологічний і техногенний ризику. Перший пов'язаний з недостатньою захищеністю людини від небезпечних впливів, обумовлених природним середовищем існування, а другий - з надходженням у навколишню природу відходів виробництва, а також виникненням екстремальних аварійних ситуацій.

У кримінально-правовому відношенні соціально-екологічний ризик може бути пов'язаний з бездіяльністю - невтручанням у розвиток небезпечної екологічної ситуації, невжиттям заходів щодо її усунення, що могло призвести чи призвело до заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини (лісова пожежа, виверження вулкана тощо). У цьому випадку спеціально зобов'язана особа не вживає заходів щодо зниження соціально-екологічного ризику, не втручається з метою його зменшення в процес дії джерела небезпеки, чим збільшує ризик заподіяння шкоди або не зменшує його, хоча зобов'язана законом це зробити.

Таким чином, в основі екологічної безпеки лежить концепція "прийняттого рівня ризику". Викладені вище міркування дають змогу зробити висновок, що прийнятний рівень ризику, який забезпечує певний допустимий рівень екобезпеки, визначається з урахуванням можливості і

допустимості людських жертв чи заподіяння шкоди здоров'ю людей (залежно від сфери виникнення ризику при дії нових технологій чи речовин, що нами розглядаються як джерела підвищення небезпеки). Подібний рівень ризику є, у свою чергу, базовим критерієм для нормування ризику і створення системи стандартів безпеки. Вимір ризику, визначення його прийняттого рівня дозволяють установити той чи інший стандарт безпеки. Аналіз існуючих рівнів ризику (ризик, що не викликає активного соціального протесту та спроб з боку членів суспільства знизити його рівень), зіставлення витрат на порятунок одного людського життя при проведенні різних програм безпеки свідчать, що насправді реальні рівні ризику, що вважаються традиційно прийнятними, дуже різняться в різних сферах. Так, суспільство вважає за необхідне домагатися більшого рівня безпеки при експлуатації АЕС, ніж при використанні автомобільного транспорту. У зв'язку з цим неоднаковими будуть і допустимі рівні безпеки в різних сферах людської діяльності.

Науковцями ще в 1994 р. ставилось питання щодо необхідності відображення в кримінальному праві можливості кримінальної відповідальності за поведінку, пов'язану з ризиком технологій. Частково законодавцем це враховано шляхом формулювання загальної норми, згідно з якою діяння, пов'язане з ризиком, визнане обставиною, що виключає злочинність діяння, але воно не визнається виправданим, якщо завідомо створювало загрозу життю людей або загрозу екологічної катастрофи чи інших надзвичайних подій (ст. 42 КК 2001 р.). У подальшому бажано доповнити КК спеціальною нормою про відповідальність за шкоду, заподіяну особливо охоронюваним природним об'єктам чи об'єктам, що перебувають у зоні екологічної катастрофи, при конструюванні якої варто врахувати допустимість ризику технологій, наближеного до нуля (мінімальний ризик), як умови забезпечення оптимуму безпеки.

Тому кримінально-правові норми в сфері екологічної безпеки повинні за формою і метою бути, насамперед, превентивними нормативними положеннями, спрямованими на запобігання екологічній шкоді. Принаймні стратегія такої кримінально-правової норми повинна містити:

а) запобігання причинам виникнення надзвичайних ситуацій, тобто недопущення таких впливів чи процесів, що є прямою загрозою життю та здоров'ю людини;

б) запобігання самій надзвичайній ситуації;

в) пом'якшення наслідків - орієнтація на максимальне послаблення, локалізацію всіх наслідків надзвичайної ситуації, яку допустити не можна чи не вдалося, тобто конструювання заохочувального нормативного положення.

Отже, екобезпека в екологічному злочині знаходить відображення як небезпека екологічної шкоди в майбутньому. Небезпека такої шкоди (ризик її настання) може бути менш віддаленою (небезпечні наслідки можуть настати слідом за злочинним впливом на природне середовище - в ситуаціях, здебільшого пов'язаних із пороговими величинами ризику),

віддаленою (наслідки настають у найближчому майбутньому внаслідок їх невідворотності - в ситуаціях, пов'язаних як із пороговими величинами ризику, так і з допустимим прийнятним ризиком) і більш віддаленою (наслідки можуть настати, але їх масштаби і характер спрогнозувати не можна через складність взаємозабезпечуючих процесів - у ситуаціях прийнятного ризику за особливої цінності охоронюваних правових благ).

Наслідки, що загрожують настанням, повинні бути не умовними, а досить конкретними, тобто шкода має оцінюватися не просто як шкода суспільству і природному середовищу, шкода "загалом", а як шкода життю і здоров'ю людей у вигляді їх загибелі чи масового захворювання, як певна шкода екосистемі (її руйнування і т.д.). КК України 2001 р. екобезпеку, за пропозиціями дослідників даної проблеми врахована як один з критеріїв побудови системи екологічних злочинів. Відповідно до цього екологічно небезпечні делікти утворюють окрему, самостійну групу посягань у розділі VIII "Злочини проти довкілля". Тому, ми пропонуємо виділити окремий розділ в КК України, який би називався «Злочини проти екологічної безпеки» [10].

Це відповідає уявленню про системи і системні утворення, об'єднані спільністю, в першу чергу, об'єктивних характеристик досліджуваних явищ і задоволення необхідності максимально повного захисту людини в умовах безпеки природного середовища, відповідає специфіці екологічної шкоди, що настає, як правило, не відразу за злочинним діянням, а у віддаленому майбутньому.

*Використані джерела інформації:*

1. Толстоухов А.В., Хілько М.І. Екобезпечний розвиток.- К., 2001. - С.5
2. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 26 листопада 1998 р. "Про нейтралізацію і відвертання загроз, обумовлених екологічною і техногенною обстановкою в країні".
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року
4. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар. - 4-те вид./ за ред. С.С. Яценка.-К.: А.С.К., 2005.- С. 485-487
5. Литвин О.П. Забезпечення законності в діяльності органів самоврядування засобами кримінального права: Навч. посібник.- К.: Вид-во АМУ, 2007.- С. 110
6. Концепція національної безпеки України від 16.01.1997 р.// ВВР.- 1997.- № 10.- Ст. 85
7. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р.
8. Литвин О.П. Суспільна небезпека злочинів, які посягають на загальну безпеку і їх відмінність від злочинів що посягають на спеціальну безпеку.- К.: Наук. світ, 2000.- С. 5
9. Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина.-К., 2001.- С. 33
10. Литвин О.П. Кримінально-правовий захист екологічної безпеки // Право України.- 2005.- №2.- С. 23-27

*Рецензент: Бакуменко ВД., д.держ.упр., професор.*