

УДК 349.6

О. В. Ільїна**ПРОБЛЕМИ МОНІТОРИНГУ В ЕКОЛОГІЧНОМУ ПРАВІ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Розглянуто проблему реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації, яка нині набула критичного значення. Завдяки процесу екологічного моніторингу забезпечується регулярна оцінка і прогнозування стану навколишнього середовища, передбачаються наслідки антропогенного впливу для визначення загального стану екологічної безпеки та проведення обґрунтованих та ефективних природоохоронних заходів, забезпечується інформаційне обслуговування користувачів на всіх рівнях.

Ключові слова: екологічний моніторинг, стан навколишнього природного середовища, екологічна безпека, система спостережень, забруднення природного середовища.

Як відомо, сталий розвиток України включає три основні складові: політичну, економічну та екологічну. Кожна з них є однаково важливою, однак їх можна розглядати окремо. Екологічні проблеми займають першочергове місце у житті сучасного людського суспільства, оскільки інтенсивне і нерациональне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища, все це приводить до екологічної кризи.

Екологічні проблеми, які існують в Україні, можна подолати шляхом здійснення системи науково обґрунтованих, в першу чергу, правових, організаційних, економічних та інших заходів з охорони навколишнього природного середовища. Для подолання наслідків екологічної кризи, необхідно знати її причини, щоб визначити оцінку виникаючих процесів і виробити необхідні рекомендації. Основою для розробки будь-яких систем оцінок стану навколишнього довкілля є екологічний моніторинг. Тому важливим етапом визначення якості навколишнього природного середовища є система збору інформації про його стан.

Свого часу такі науковці та правознавці, як Г. В. Анісімова, Н. К. Гасілін, О. К. Голіченков, Ю. В. Думін, О. М. Зеленко, А. В. Корецький, С. М. Кравченко, М. І. Малишко, Ю. В. Роганін, Ю. С. Шемпученко, М. В. Шульга та інші, досліджували окремі елементи даної проблеми. Вказані праці не втратили наукової цінності, однак сформульовані в них висновки потребують переосмислення та додаткового вивчення, беручи до уваги політичні та соціально-економічні зміни, що мали місце в останні десятиліття у сфері екологічного права.

Метою дослідження є дослідження проблем сучасного і перспективного розвитку організаційно-правового забезпечення екологічного

моніторингу; розробка пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання екологічного моніторингу в Україні.

Великого значення як для якості природних ресурсів, що використовуються, так і для власників чи користувачів природних ресурсів набуває екологічний моніторинг. Актуальність і невідкладність вирішення проблем моніторингових досліджень полягають у тому, що хоча й існує низка відомих систем спостережень за станом довкілля, але вони не зведені в єдиний комплекс і не можуть ефективно виконувати узагальнюючу функцію оцінки стану і рівня використання ресурсів, щоб ефективно прогнозувати зміни і розробляти рекомендації для прийняття управлінських рішень щодо оптимізації господарської діяльності й природокористування в окремих регіонах. Слід погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що актуальність досліджуваної проблеми обумовлена ще й тим, що формування системи екологічного моніторингу в Україні є одним із пріоритетних заходів зі стабілізації та поліпшення якості екологічної обстановки в країні [1].

Відповідно до канонічного визначення екологічний моніторинг являє собою інформаційну систему спостережень, оцінки і прогнозу змін у стані навколишнього середовища, створену з метою виділення антропогенної складових цих змін на тлі природних процесів. Звідси випливає, що система екологічного моніторингу повинна накопичувати, систематизувати й аналізувати окремі види інформації, зокрема: а) про стан навколишнього середовища; б) про причини що спостерігаються і ймовірних змін стану (тобто про джерела і фактори впливу); в) про допустимість змін і навантажень на середовище в цілому; г) про існуючі резерви біосфери. Таким чином, у систему екологічного моніторингу входять спостереження за станом елементів біосфери і спостереження за джерелами і факторами антропогенного впливу.

Такі відомі науковці, як Ю. А. Ізраель та І. П. Герасимов, у своїх працях вперше дали визначення поняттю моніторингу, концепція якого була свого часу підтримана в Державному комітеті СРСР з гідрометеорології. На думку Ю. А. Ізраеля, система моніторингу не включає аспекти управління, а є суто інформаційною. Серед основних завдань національної системи моніторингу в наукових роботах Ю. А. Ізраель виділяв: нагляд за станом біосфери; оцінка та прогноз цього стану; визначення ступеня антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, тощо. Крім того, система моніторингу поділялася на «блоки», а саме: нагляд; оцінка існуючого стану; прогноз і оцінка прогнозуючого стану [2, с. 15]. Разом із тим, слід зазначити, що роботи цих вчених мали загальне екологічне спрямування.

Вперше Ю. С. Шемшученко, розглядаючи питання про моніторинг навколишнього середовища, виділяв недоліки існуючої на той час системи моніторингу, а саме – дублювання діяльності відповідних

служб, що здійснюють моніторинг [3]. У зв'язку з цим було внесено пропозицію про визначення місця служб в загальнодержавній системі моніторингу та координацію діяльності цих служб. Зазначені питання пропонувалося вирішити за допомогою прийняття Положення про моніторинг навколишнього середовища.

Основним нормативно-правовим актом у сфері моніторингу охорони навколишнього природного середовища на сьогоднішній час є Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. У Положенні визначено основні мету і завдання системи моніторингу навколишнього природного середовища в Україні: спостереження за станом навколишнього природного середовища; аналіз стану навколишнього природного середовища та прогнозування його змін; інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій [4].

На сьогодні найбільш актуальними є проведення моніторингових спостережень за наступними складовими навколишнього природного середовища: повітряне середовище; водне середовище; тваринний і рослинний світ; ґрунт; клімат.

Так, основними завданнями екологічного моніторингу на сьогодні виступають: а) організація єдиної державної системи контролю за складовими природного середовища; б) налагодження автоматизованої системи збору, обробки, узагальнення і зберігання інформації про кількість і стан природних ресурсів (банк даних); в) оцінка природно-ресурсного потенціалу та можливого рівня використання ресурсів; г) інвентаризація джерел забруднення і вивчення ступеня антропогенного впливу на компоненти природного середовища; ґ) моделювання і прогноз змін екологічної ситуації та рівня здоров'я довкілля; д) розробка управлінських рішень, спрямованих на забезпечення раціонального природокористування і сталий розвиток регіону.

На особливу увагу заслуговує і значення екологічного моніторингу, яке полягає саме у тому, що це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства збереження природних екосистем, відтворення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним ситуаціям. У процесі ведення екологічного моніторингу за використанням природних ресурсів: отримуються відомості про природний стан об'єктів природи та надання цієї інформації для опрацювання та аналізу; використання отриманої інформації про стан природних ресурсів у процесі їх експлуатації; реалізація управлінських функцій стосовно природних

ресурсів, які експлуатуються. Крім того, отримані за допомогою екологічного моніторингу дані використовуються для визначення меж користування природними ресурсами, а також з метою надання природних ресурсів у користування (в тому числі на умовах оренди) або у власність.

У зв'язку з цим у нормативно-правових актах, які регулюють суспільні відносини в галузі екологічного моніторингу, необхідно виділити і закріпити основну мету його проведення у сфері використання природних ресурсів. Такою метою є забезпечення зацікавлених осіб систематичною інформацією про стан природних ресурсів, прогноз та попередження про можливі зміни їх стану, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення управління в галузі використання природних ресурсів.

Використання кожного з природних ресурсів має свої особливості, обумовлені їх економічними, екологічними, культурно-оздоровчими, рекреаційними та іншими особливостями. Відповідно до цього екологічне законодавство України поділяє екологічний моніторинг на види відповідно до об'єктів природи, стосовно яких він проводиться. Так, наприклад, виділяють моніторинг: земель; вод; лісів; тваринного світу; у галузі атмосферного повітря; рослинного світу.

Відповідно до ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель, з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відтворення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Державний моніторинг вод, відповідно до ст. 1 та 21 Водного кодексу України, здійснюється з метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розроблення рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Моніторинг лісів та тваринного світу, як зазначено в Лісовому кодексі України і Законі України «Про тваринний світ», здійснюється відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», моніторинг у галузі атмосферного повітря проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі атмосферного повітря.

Моніторинг рослинного світу, відповідно до ст. 39 Закону України «Про рослинний світ», є складовою частиною моніторингу навколишнього природного середовища та здійснюється у порядку, який встановлено Кабінетом Міністрів України.

Законом України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено, що території та об'єкти природно-заповідного фонду можуть використовуватися для потреб моніторингу навколишнього природного середовища (ст. 9). Також відповідно до ст. 17 Закону передбачено здійснення фонового екологічного моніторингу. Але для удосконалення системи моніторингу природно-заповідного фонду необхідно в Законі України «Про природно-заповідний фонд України» закріпити моніторинг територій та об'єктів природно-заповідного фонду, який повинен здійснюватися з метою вивчення природних процесів на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду для їх відтворення, використання та охорони.

У юридичній та спеціальній природничій літературі також наводяться різні класифікації екологічного моніторингу. Зокрема виділяють моніторинг забруднення, хімічний, фізичний, біологічний моніторинг [5], моніторинг екологічного районування (за територіальними ознаками), поресурсовий моніторинг (за видами природних ресурсів) та деякі ін. [6].

Наведене вище дозволяє зробити висновок, що моніторинг являє собою: по-перше, інформаційну систему спостережень, яка складається зі збору, обробки та аналізу інформації про стан довкілля; по-друге, моніторинг обов'язково повинен включати до свого складу оцінку та прогноз стану природного середовища. Отже, зміст моніторингу складається з інформації, аналізу, оцінки та прогнозу. Без цих складових немає поняття моніторингу.

Необхідно зазначити, що екологічний моніторинг здійснюється на чотирьох рівнях: а) локальному – на території окремих об'єктів (підприємств), міст, на ділянках ландшафтів. Промислові системи екологічного моніторингу контролюють викиди промислових підприємств, рівень забруднення промислових майданчиків і прилеглих до них районів; б) регіональному – в межах адміністративно-територіальних одиниць, на територіях економічних і природних регіонів. Здебільшого отримуються дані про забруднення атмосфери і водою від міських і промислових контрольних станцій; в) національному – на території країни в цілому моніторинг означає статистичну обробку та аналіз даних про забруднення навколишнього середовища від регіональних систем, зі штучних супутників Землі та космічних орбітальних станцій; г) глобальному – глобальні системи моніторингу навколишнього середовища використовуються для досліджень і охорони природи та здійснюються на основі міжнародних угод у цій сфері. Ряд країн має мережу надземних станцій, на яких здійснюються безперервний відбір та аналіз проб на наявність в атмосфері забруднювачів, а саме: CO₂, CO, пилу, свинцю, радіонуклідів та інших речовин.

Пріоритетними напрямками існуючої сьогодні системи екологічного моніторингу довкілля є контроль за рівнями забруднення

(хімічного, радіаційного, бактеріологічного, теплового та ін.) у компонентах навколишнього природного середовища (атмосферному повітрі, поверхневих водах, джерелах питної води тощо). Проте, головною метою екологічного моніторингу є не стільки кількісно-якісна оцінка техногенного впливу на природне навколишнє середовище, скільки оцінка та передбачення наслідків її багатокомпонентної відповідної реакції для визначення загального стану екологічної безпеки.

Такий підхід визначає необхідність виявлення і вивчення зв'язків між типами та рівнями техногенних навантажень, динамічними параметрами природних процесів, станом рослинності, живих організмів, здоров'ям і психологічним станом людей та змінами соціально-економічних процесів у суспільстві.

Будь-яка система моніторингу поділяється на два основних блоки – це система отримання та збереження інформації та система її обробки, аналізу та представлення у вигляді кінцевого продукту. Кожен з цих блоків має свою структурно-організаційну, науково-методичну, технічну та технологічну базу. Тому їх робота здійснюється незалежно одна від одної, але загальна система комплексного екологічного моніторингу потребує паралельного розвитку цих двох блоків, організацію їх постійної взаємодії та коригування їх стратегій й тактики на кожному етапі розвитку системи з урахуванням можливості її функціонування для надзвичайних ситуацій.

Взагалі екологічний моніторинг об'єктів довкілля здійснюється для отримання вибіркового даних, за якими здійснюється установлення чи коригування регламентів екологічного моніторингу довкілля, уточнення екологічних положень у найбільш значущих зонах, у різні кліматичні періоди та після припинення дії небезпечних природних явищ, аварій і катастроф будь-якого походження, які спричинили чи могли спричинити шкоду природному середовищу. Основна задача мережі спостережень для моніторингу за станом довкілля полягає в екологічному районуванні території, яке дозволяє виявити і оцінити фактори, що впливають на первісне розповсюдження забруднюючих речовин і наступну їх міграцію і накопичення, що необхідно для обґрунтування вибору об'єктів спостережень на площі полігону з урахуванням мінімізації обсягів вимірів і забезпечення представництва і точності даних по всій території зони спостережень.

Отже, можемо зробити висновок, що кожен компонент навколишнього природного середовища повинен мати представничу інформаційну характеристику як у просторі, так і в часі, починаючи з визначення природно-історичних тенденцій їх змін, які відображають, в якому темпі і напрямку йде еволюція природного середовища як під впливом природної мінливості, так і від антропогенного навантаження. Тобто, кількість видів спостережень та обсяг даних

повинен бути таким, щоб міг забезпечити моніторинговими даними, достатніми для розробки прогнозів та рекомендацій щодо оптимізації рішень, які приймаються з питань екологічної безпеки об'єктів. Ці рішення повинні бути в достатній мірі обґрунтованими та максимально ефективними для забезпечення екологічної безпеки країни. Ефективність державної системи моніторингу покращить упровадження сучасних технологій, для чого потрібні значні інвестиції. За оцінкою науковців, які працюють у Міжнародному інституті менеджменту навколишнього середовища (Швейцарія), щорічні втрати України від погіршення її екологічного стану становлять близько 15–20 % внутрішнього національного доходу і є одними з найбільших у світі. Головною причиною цього є неналежна увага до проблем довкілля. Перспективами подальших пошуків є розроблення та удосконалення організаційно-правових заходів для належного функціонування Державної системи моніторингу довкілля, що має забезпечити Україну від таких втрат і скласти реальні передумови сталого розвитку України, забезпечивши основні компоненти її екологічної складової частини.

Список використаних джерел: 1. Шарапова С. В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Шарапова Світлана Володимирівна. – Х., 2002. – 19 с. 2. Израэль Ю. А. Проблемы охраны природной среды и пути их решения / Ю. А. Израэль. – Л. : Гидрометеоиздат, 1984. – 45 с. 3. Шемшученко Ю. С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды / Ю. С. Шемшученко // Советское государство и право. – 1978. – № 10. – С. 94–97. 4. Положення про державну систему моніторингу довкілля : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п>. 5. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини : навч. посіб. – 2-ге вид. / В. М. Лапін. – Л. : Львів. банк. коледж ; К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 192 с. 6. Кривошеин Д. А. Экология и безопасность жизнедеятельности : учеб. пособие для вузов / [Д. А. Кривошеин, Л. А. Муравей, Н. Н. Роева и др.] ; под ред. Л. А. Муравья. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 447 с.

Надійшла до редколегії 25.11.2013



Ильина Е. В. Проблемы мониторинга в экологическом праве на современном этапе

Рассматривается проблема реализации процессов экологической деятельности с помощью средств информатизации, которая сейчас приобрела критически важное значение. Благодаря процессу экологического мониторинга обеспечивается регулярная оценка и прогнозирование состояния окружающей среды.

Ключевые слова: екологічний моніторинг, стан природної середовища, екологічна безпека, система спостережень, забруднення природної середовища.

Пилина О. В. The problems of monitoring within environmental law at the present stage

Research of scientific views on the problems of current and perspective development of legal guaranteeing of environmental monitoring; development of proposals and recommendations on improving legal regulation of environmental monitoring in Ukraine.

General scientific methods of research such as system analysis, generalization, abstraction, comparison are used in the paper. The method of deduction is also used while characterizing the notion environmental monitoring based on the general concept of the environment management.

The essence of environmental monitoring as a basis for a system of environmental assessments is found out; research of the problem of perspective development of organizational and legal guaranteeing of environmental monitoring is realized; based on conducted research priority areas for further development of public relations in the sphere of environmental monitoring are formulated.

Scientific positions about informational provision of users are improved. The author's vision on improving the management in the sphere of using and protecting natural resources is offered.

Usage of the suggested approaches to the concept and essence of environmental monitoring will allow: properly enshrine in legislative sources the outgoing provisions of forming and functioning the system of environmental monitoring in lawmaking practice; to take decision on improving the environment and some of its components in enforcement practice.

Keywords: environmental monitoring, environment, environmental security, system of supervision, environmental pollution.



УДК 349.22:331.108.6

К. В. Коваленко

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розкрито правові засади та особливості процесу покладання відповідальності на працівників ОВС. Досліджено сутність «стадії правозастосовного процесу». На підставі аналізу досліджень провідних науковців та нормативно-правових актів запропоновано поділити дисциплінарне провадження на певні стадії, детально розкрито їх зміст. Акцентовано увагу на необхідності внесення змін до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України та закріплення в ньому вичерпного переліку стадій дисциплінарного провадження.