

Правові засади здійснення екологічного моніторингу



Ю. С. Петлюк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України

На основі аналізу нормативно-правових актів і теоретичних напрацювань визначено правові засади здійснення екологічного моніторингу як засобу забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: екологічний моніторинг, моніторинг довкілля, природні ресурси, охорона навколишнього природного середовища, моніторинг земель, моніторинг вод.

На основе анализа нормативно-правовых актов и теоретических разработок определены правовые основы осуществления экологического мониторинга как средства обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Ключевые слова: экологический мониторинг, мониторинг окружающей среды, природные ресурсы, охрана окружающей среды, мониторинг земель, мониторинг вод.

Based on the analysis of regulations and theoretical developments defined legal principles of environmental monitoring as a means to ensure the rational use of natural resources and environmental protection.

Keywords: environmental monitoring, natural resources, environmental protection, land monitoring, water monitoring.

У сучасних умовах взаємовідносини між суспільством і природою набули деструктивного змісту. Нераціональне та виснажливе використання природних ресурсів, забруднення й засмічення навколишнього середовища призвели до виникнення глобальних екологічних проблем, які загрожують порушенню стійкості та рівноваги системи «людина – природа».

Майбутнє багатьох поколінь безпосередньо залежатиме від того, в якому навколишньому природному середовищі вони проживають. Це визначається насамперед рівнем нашої громадянської та екологічної свідомості, а також професійної підготовки фахівців, що займаються забезпеченням раціонального використання, охорони і відтворення природних ресурсів.

За ступенем гостроти, як зазначає А. В. Яцик, проблеми щодо охорони навколишнього природного середовища необхідно вважати найбільш напруженими та катастрофічними [1, с. 7].

Вирішення глобальних проблем раціонального та невиснажливого використання й особливої охорони природних ресурсів потребує застосування юридичних, економічних, організаційних і соціальних заходів. Необхідна наявність комплексної об'єктивної інформації про стан природних об'єктів, а також антропогенних впливів на нього. Адже відсутність такої інформації перешкоджає виробленню відповідних рішень у сфері природокористування, природоохоронної діяльності та екологічної безпеки населення.

Концепції моніторингу довкілля як сфери наукових знань і практичної діяльності вченими було обґрунтовано на початку 70-х років ХХ ст. Виявлення і контроль у сфері екологічних небезпек стали основою управлінської концепції моніторингу довкілля як організованої на різ-

них рівнях системи спостережень, контролювання та управління його станом [2, с. 15]. Одночасно з цим явищем юридична категорія «моніторинг» знаходила своє закріплення в законодавчих актах різних держав світу та ставала поширеним об'єктом наукових дискусій, адже саме в той час відбувалися перші екологічно-правові конференції.

В Україні створення сучасної системи екологічного моніторингу розпочалося з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]. У статті 22 цього законодавчого акта було вказано, що з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Водночас має законодавче закріплення поняття моніторингу довкілля. Відповідно до п. 1 «Положення про державну систему моніторингу довкілля», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень у галузі охорони довкілля [4].

Здійснення екологічного моніторингу базується на конституційних засадах екологічного характеру (ст. ст. 3, 16, 50, 66 Конституції України), положеннях міжнародних конвенцій, учасницею яких є наша держава, урегульовано в законодавчих і підзаконних актах різної юридичної сили, передбачено в положеннях

політико-правових документів (концепцій, основних напрямів, державних програм тощо) – джерел екологічної політики України [5, с. 117].

Крім того, сучасною еколого-правовою наукою вироблено чимало доктринальних підходів щодо визначення поняття екологічного моніторингу, моніторингу навколишнього природного середовища, моніторингу довкілля та їх правового забезпечення.

Дослідженню проблем правового забезпечення здійснення екологічного моніторингу присвячено наукові праці таких провідних вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі екологічного та природо-ресурсного права, як В. І. Андрейцев, М. М. Бринчук, Н. В. Гулак, Г. А. Землякова, М. В. Краснова, В. Є. Лизгаро, Н. Р. Малишева, М. В. Мозальова, В. В. Петров, Е. В. Позняк, С. В. Шарапова, Ю. С. Шемшученко та ін.

На думку С. В. Шарапової, автора дисертаційного дослідження на тему «Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні», під екологічним моніторингом варто розуміти врегульовану законодавством, наукову інформаційно-аналітичну систему, що дозволяє визначати та прогнозувати зміни стану навколишнього природного середовища, контролювати та управляти ними [6, с. 2].

Екологічний моніторинг, як зазначає В. В. Петров, це – спостереження і контроль за станом навколишнього природного середовища (атмосферне повітря, водойми, Світовий океан, ґрунти) і змінами його в процесі господарського розвитку, система збору, узагальнення, оцінки та передачі інформації про реальні або очікувані шкідливі наслідки [7, с. 548].

Разом з тим у спеціальній вітчизняній і зарубіжній літературі екологічний моніторинг (моніторинг довкілля, моніторинг навколишнього природного середовища) визначається як збір, обробка, збе-

реження та аналіз інформації про стан навколишнього природного середовища з метою прогнозування змін у довкіллі, розробки рекомендацій для прийняття управлінських рішень, проведення екологічної політики [8, с. 130]; система спостережень за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення, якісними та кількісними характеристиками природних ресурсів з метою забезпечення збору, оброблення, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень [9, с. 195]; система спостережень за станом навколишнього середовища, оцінки та прогнозу змін його стану під впливом природних та антропогенних факторів [10, с. 157]; діяльність уповноважених державних органів по спостереженню, збиранню, обробці, передачі, збереженню та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень у галузі довкілля [11, с. 89].

Метою цієї статті є визначення на основі аналізу нормативно-правових актів і теоретичних напрацювань правових засад здійснення екологічного моніторингу як засобу забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

Державна система екологічного моніторингу – це інтегрована інформаційна система, що здійснює збирання, збереження та оброблення екологічної інформації з метою комплексного оцінювання і прогнозу стану навколишнього природного середовища, вироблення аргументованих і науково підтверджених рекомендацій для прийняття ефектив-

них юридичних, соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних нормативно-правових актів, а також виконання зобов'язань України з міжнародних екологічних угод і проєктів.

Створення та функціонування державної системи екологічного моніторингу сприяє здійсненню державної екологічної політики України, яка передбачає:

- екологічно-раціональне використання природного та соціально-економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства;

- соціально-економічне та економічне раціональне вирішення проблем, які виникають у результаті забруднення довкілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій та катастроф;

- розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонового шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату тощо.

Основними завданнями екологічного моніторингу є організація єдиної державної системи спостереження за компонентами навколишнього природного середовища; налагодження автоматизованої системи збору, обробки, узагальнення й зберігання інформації про кількісний та якісний стан природних ресурсів; оцінка природно-ресурсного потенціалу та можливого рівня використання природних ресурсів; інвентаризація джерел забруднення та визначення рівня антропогенного впливу на компоненти навколишнього природного середовища; розробка управлінських рішень, спрямованих на забезпечення раціонального природокористування й сталого розвитку регіонів [4].

Забезпечення екологічного моніторингу належним чином можливе за умов

чіткого визначення правового статусу суб'єктів, насамперед органів державної влади та їх повноважень у сфері здійснення екологічного моніторингу.

В Україні здійснення державного моніторингу довілля покладено на таких суб'єктів, як Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, Держземагентство України, Держлісагентство України, Держводагентство України, Національне космічне агенство України та ін.

Згідно з пунктом 18 Положення про державну систему моніторингу довкілля, взаємовідносини суб'єктів системи моніторингу ґрунтуються на таких принципах, як взаємна інформаційна підтримка рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; координація дій під час планування, організації та проведення спільних заходів з екологічного моніторингу довкілля, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків; сприяння найбільш ефективному розв'язанню спільних завдань моніторингу довкілля та екологічної безпеки; відповідальність за повноту, своєчасність й достовірність переданої інформації; колективне використання інформаційних ресурсів і комунікаційних засобів.

В основу класифікації видів моніторингу навколишнього природного середовища можна покласти поділ навколишнього природного середовища на окремі компоненти, що є його елементами та мають стійкі природні ознаки (земля, води, атмосферне повітря, озоновий

шар, рослинний і тваринний світ). Тому залежно від зазначеного критерію розрізняють такі види моніторингу, як моніторинг земель; моніторинг поверхневих вод; моніторинг підземних вод; моніторинг лісів; моніторинг атмосферного повітря; моніторинг озонового шару; моніторинг рослинного світу; моніторинг тваринного світу.

Щодо питання правової регламентації здійснення окремих видів моніторингу в правовідносинах використання та охорони природних ресурсів варто стверджувати про те, що екологічним законодавством належним чином урегульовано лише здійснення моніторингу земель і водних об'єктів. Моніторинг стосовно інших природних ресурсів – лісів, тваринного та рослинного світу – законодавством визначено надто узагальнено та опосередковано [12, с. 188].

Свідченням цього є те, що як Земельний, так і Водний кодекси України містять статті, в яких визначено поняття та цілі здійснення відповідно моніторингу земель і моніторингу вод. З метою конкретизації та доповнення положень вищезазначених кодифікованих актів були прийняті також постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджені Положення про моніторинг земель [13] і Порядок здійснення державного моніторингу вод [14].

Крім того, моніторинг земель, як вважає Г. А. Землякова, відіграє базову роль у системі моніторингу та кадастрів природних ресурсів. Тобто дані, які отримуються при здійсненні моніторингу земель, є інформаційним підґрунтям для здійснення моніторингу інших природних ресурсів, а також для ведення природо-ресурсних кадастрів, насамперед державного земельного кадастру [15, с. 67].

Отже, екологічний моніторинг (моніторинг довкілля, моніторинг навколишнього природного середовища) є сучас-

ною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації та забезпечує регулярну оцінку й прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо забезпечення екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Екологічний моніторинг (моніторинг навколишнього природного середовища або довкілля) визнаний також важливою гарантією ефективності екологічної політики в нашій державі з огляду на принцип сталого розвитку та всебічну інформатизацію суспільного розвитку [5, с.115].

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок про те, що, незважаючи на достатньо розвинене правове регулювання екологічного моніторингу як засобу забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, існує низка недоліків, які зумовлюють низьку ефективність функціонування системи екологічного моніторингу, а саме: порядок збирання інформації про стан природних ресурсів ні за обсягом, ні за змістом не відповідає сучасним вимогам та завданням державного управління в зазначеній сфері суспільних відносин; неналежне законодавче регламентування здійснення моніторингу лісів, рослинного та тваринного світу, озонового шару, ґрунтів; неузгодженість між нормами законодавчих актів про відповідний вид екологічного моніторингу; відсутність сучасного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів країни.

Проблематика, означена в цій науковій статті, потребує подальшого детального дослідження, зокрема щодо вдосконалення організаційно-правових форм та процесуального забезпечення здійснення екологічного моніторингу в Україні.

Список використаної літератури

1. Яцик А. В. Водогосподарська екологія / А. В. Яцик : у 4 т., 7 кн. – К. : Генеза, 2004. – Т. 4, кн. 6-7. – 680 с.
2. Герасимов И. П. Научные основы современного мониторинга окружающей среды / И. П. Герасимов // Известия АН СССР. – Серия «География», 1975. – № 3. – С.13-25.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про Положення про державну систему моніторингу довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 // Зб. урядових нормативних актів України. – 1998. – № 9. – Ст. 211.
5. Позняк Е. В. Правові проблеми та перспективи вдосконалення інституту екологічного моніторингу в системі екологічного права України / Е. В. Позняк // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права [Електронний ресурс] : зб. наукових праць круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / За ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : law.univ.ua](http://law.univ.ua)
6. Шарапова С. В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. В. Шарапова. – Х., 2002. – 20 с.
7. Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В. В. Петров – М. : Издательство БЕК, 1995. – 557 с.
8. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко та ін. [кер. В. С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
9. Малишева Н. Р. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища / Н. Р. Малишева // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – Друге вид. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 187-241.
10. Лизгаро В. Е. Организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности / В. Е. Лизгаро // Экологическое право : учеб. / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – С. 149-188.
11. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
12. Шарапова С. В. Екологічний моніторинг у правовідносинах використання природних ресурсів / С. В. Шарапова // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 85. – С. 185-188.
13. Про затвердження Положення про моніторинг земель : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 // Зібрання урядових нормативних актів України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.
14. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 661 // Зібрання постанов уряду України. – 1996. – № 15. – Ст. 403.
15. Землякова Г. А. Государственный мониторинг земель в Российской Федерации : проблемы правового регулирования / Г. А. Землякова // Аграрное и земельное право. – 2006. – № 3. – С. 67-79.