

АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ ЗАСАД ЕКОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті організаційні, нормативно-правові та економічні основи системи екологічного моніторингу в Україні. Моніторинг навколишнього середовища аналізується в контексті контролю екологічних загроз економічній безпеці держави.

The article describes the institutional, legal and economic basis for environmental monitoring system in Ukraine. Monitoring of the environment is analyzed in the context of control of environmental threats to economic security.

Ключові слова: екологічний моніторинг, економічна безпека.
Key words: environmental monitoring, economical security.

АКТУАЛЬНІСТЬ

Питання економічної безпеки в умовах застосування застарілих технологій на виробництві та недотримання технологічних норм включає і таку важливу складову, як екологічні загрози для населення та господарства. Екологічний моніторинг передбачає контроль за екологічним станом, оцінку ступеня екологічного впливу та прогнозування наслідків для здоров'я людини і навколишнього природного середовища. Тобто екологічний моніторинг екосфери через контроль, оцінку та прогноз має забезпечувати підґрунтя для реалізації робіт з комплексного забезпечення гармонійного розвитку системи природно-господарської системи. В умовах вичерпання терміну експлуатації як промислового обладнання, так і інфраструктури більшості промислових підприємств України та об'єктів житлово-комунального господарства та в зв'язку із збільшенням кількості надзвичайних ситуацій питання екологічного моніторингу набуває надзвичайної актуальності.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підходи, що склалися у світі, до організації екологічного моніторингу формувалися відповідно до програм ООН. Глобальна система моніторингу навколишнього середовища організована в 1972 році і включає також оцінку результатів моніторингу та цільові дослідження і обмін екологічною інформацією. Головним завданням моніторингу є завчасне попередження про майбутні природні та антропогенні зміни стану природного середовища, які можуть згубно вплинути на довкілля, здоров'я та благополуччя людей.

Значний внесок у дослідження системи екологічного моніторингу внесли вчені Білявський Г., Баранівська В., Качинський А., Мельник Л., Реймерс Н., Хлобистов Є. та інші,

але вивченню системи моніторингу навколишнього природного середовища для забезпечення економічної безпеки держави в умовах екологічних загроз увага приділялася недостатньо.

Метою роботи є аналіз реально існуючих правових та економічних засад екологічного моніторингу в Україні та розробка пропозицій щодо забезпечення економічної безпеки держави в умовах екологічних загроз.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕНЬ

Аналізу реальної ситуації екологічного моніторингу в Україні, а саме правових та економічних засад його організації на основі матеріалів Міністерства екології та природних ресурсів України, присвячено наше дослідження.

Організаційна структура системи моніторингу навколишнього природного середовища. Моніторинг навколишнього середовища аналізується в контексті контролю екологічних загроз економічній безпеці держави.

Діюча система екологічного моніторингу створена на базі наявних мереж відомчого підпорядкування. Відомства, які є суб'єктами моніторингу, створювали свої системи, не враховуючи вимог до єдиної системи. Тому просте об'єднання таких систем не змогло створити загальнодержавну систему, що функціонує за єдиним задумом і відповідає загальним вимогам як щодо якості, так і за формою, наприклад, протоколи обміну даними. Забезпечення функціонування наявної системи є досить складним завданням.

Методологічне забезпечення функціонування складових частин державної системи моніторингу покладено на Мінприроди України. Воно ґрунтується на єдиній науково-методичній базі щодо визначення й вимірювання показників стану довкілля, зокрема біоти та джерел техноген-

ного впливу на неї, упровадження уніфікованих методів аналізу та прогнозування якості НПС, загальних правил формування й ведення окремих баз і банків екологічної інформації, картографування екологічних ситуацій, побудови відповідних геоінформаційних систем (ГІС).

Система екологічного моніторингу має на меті інтеграцію екологічних інформаційних систем, що ґрунтується на принципах узгодженості нормативно-правового й організаційно-методичного забезпечення, сумісності технічного, інформаційного та програмного забезпечення її складових частин, систематичності спостережень за станом довкілля та техногенними об'єктами, що впливають на нього, своєчасності отримання, комплексності обробки та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі, об'єктивності первинної, аналітичної та прогнозної екологічної інформації й оперативності її розповсюдження.

Аналіз нормативно-правової бази. На сьогоднішній день питання, пов'язані з моніторингом навколишнього природного середовища, мають застарілу та до певної міри суперечливу нормативно-правову базу, яка складається з одного закону та декількох нормативних актів, а саме:

— Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (25.06.1991 р.);

— Постанова КМУ Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля (№ 391 від 30.03.1998 р.);

— Постанова КМУ Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (№ 343 від 09.03.1999 р.);

— Постанова КМУ Про затвердження Положення про моніторинг земель (№ 661 від 20.08.1993 р.);

— Постанова Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод (№ 815 від 20.07.1996 р.);

— Постанова КМУ Про затвердження положення Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища (на 2008—2012 рр. № 1376 від 5 грудня 2007 р.);

— Постанова КМУ від 07.02.1992 № 61 "Про забезпечення підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні";

— Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 218 від 26 квітня 2007 року. Про затвердження Регламенту підготовки та розміщення екологічної інформації на веб-порталі Мінприроди.

Відповідно до Статті 22 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (25.06.1991 р.) моніторинг навколишнього природного середовища здійснюється "з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища" [1].

На сьогоднішній день забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи моніторингу навколишнього природного середовища регламентується Законом України, прийнятим за часів перебування у складі Радянського Союзу та нормативними актами 90-х років, базовим з яких є Постанова КМУ Про зат-

вердження положення про державну систему моніторингу довкілля (№ 391 від 30.03.1998 р.). Ця Постанова затверджує Положення про державну систему моніторингу довкілля, яке визначає, що: "Система моніторингу — це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям" [2].

Фактично ж система екологічних показників для оцінки стану навколишнього природного середовища регламентується внутрішнім наказом Мінприроди Про затвердження Регламенту підготовки та розміщення екологічної інформації на веб-порталі Мінприроди від 2007 року [7], за винятком показників забруднення повітря, яке регламентоване Постановою КМУ про Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (№ 343 від 09.03.1999 р.) [3], що суперечить положенню Статті 22 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (25.06.1991 р.): "Порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища визначається Кабінетом Міністрів України" [1].

Міністерством екології розроблено методичні вказівки щодо застосування визначення екологічних показників для оцінки стану навколишнього природного середовища і створено проект Методичних рекомендацій щодо розроблення та застосування екологічних індикаторних показників для оцінки стану навколишнього природного середовища України.

У цілому нормативно-права база створена в 90-х роках минулого століття є до певної міри застарілою, не відповідає сучасним міжнародним вимогам до систем моніторингу навколишнього природного середовища, не розрахована на реальні обсяги фінансування, які склалися в останнє десятиріччя, має суперечливу та неефективну на практиці систему міжвідомчої координації.

Виходячи з потреб сучасності, доцільно було б розробити новий порядок, який затвердить КМУ, або навіть краще Закон України про систему моніторингу навколишнього природного середовища, де в додатках доцільно затвердити обов'язкові параметри для вимірювання, їх просторову та часову характеристику.

Фінансування системи моніторингу навколишнього природного середовища. Відповідно до чинної Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища на 2008—2012 рр. фінансування з державного бюджету мають одержувати з коштів Державного бюджету загального фонду [6]:

— Мінприроди — 14,8 млн грн.;

— МНС — 27,5 млн грн.;

— Мінжилкомунгоспу — 7 млн грн.;

— МОЗ — 4 млн.;

— Мінагрополітики — 6,7 млн грн.;

— Держводгосп — 20,3 млн грн.;

— Держземагентство — 4 млн грн.;

— Держкомлісгосп — 18 млн грн.

Реальне фінансування 2010 року для Мінприроди по виконанню Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища на 2018—2012 рр. складалося з наступних позицій:

— забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу з спеціального фонду державного бюджету 128,9 тис. грн. з 130,0 тис. грн.;

— картографо-інформаційне забезпечення моніторингу природних комплексів, територій та об'єктів системи моніторингу — 415,0 тис. грн. з 420,0 тис. грн.;

— модернізація технічної бази засобів вимірювальної техніки аналітичних підрозділів, які проводять спостереження в системі моніторингу, 61,65 тис. грн з 1975,0 тис. грн.;

— наукове обґрунтування та розроблення системи екологічних індикаторів на основі рекомендацій ЄЕК ООН для застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інформування громадськості 180,0 тис. грн з 420,0 тис. грн.;

— забезпечення супроводження та науково-методичної підтримки виконання Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища 50,0 тис. грн. з 300,0 тис. грн.

Всього профінансовано в 2010 році — 835,55 тис. грн. з 10805,0 тис. грн., що складає близько 9% від необхідної суми.

За даними Мінприроди України згідно з Планом природоохоронних заходів за бюджетною програмою Державного фонду охорони навколишнього природного середовища КПКВК 240 1270 [6] "Комплексна реалізація державної екологічної політики, здійснення природоохоронних заходів" на 2011 рік, погодженим Міністерством фінансів України 2011 р. із змінами та доповненнями до плану, затвердженими 29.08.2011 р. та погодженими 01.09.2011 р. у сфері моніторингу навколишнього природного середовища, здійснювалося виконання ряду заходів на основі реальних обсягів фінансування, зокрема:

— створення міжнародної станції фоновому моніторингу ЕМЕП в Карадзькому заповіднику. Відповідно до договору, кошторисна вартість становить — 1199,985 тис. грн. За результатами виконання заходу створена перша в Україні міжнародна станція фоновому моніторингу ЕМЕП, яка належить НАН України. Її введення в експлуатацію заплановано на 2012 рік. Станція забезпечує виконання Україною розширеної програми спостережень за фоновими концентраціями забруднюючих речовин в атмосферному повітрі у відповідності з новою стратегією моніторингу Спільної програми спостережень та оцінки розповсюдження забруднювачів повітря на великі відстані в Європі. Така інформація буде надходити до Мінприроди;

— творення на основі інтеграції відомчих мереж в єдину систему інфраструктури системи моніторингу і забезпечення функціонування у тому числі забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу. Відповідно до договору кошторисна вартість становить 128,9 тис. грн. За результатами виконання заходу забезпечено функціонування Інформаційно-аналітичного центру в режимі он-лайн у мережі Інтернет до аналітичних матеріалів, а доступ до первинних баз даних через пароль для власників інформації. Забезпечено наповнення баз даних ІАЦ інформацією про стан об'єктів довкілля та оновлено базу нормативно-правових документів у сфері моніторингу довкілля. Крім того, удосконалено систему завантаження, аналітичної обробки та відображення екологічної інформації. Забезпечено автоматизований обмін екологічною інформацією з регіональними центрами моніторингу довкілля;

— підготовка інформаційно-аналітичних оглядів про стан довкілля в Україні. Відповідно до договору кошторисна вартість становить 250,00 тис. грн., які фактично профінансовані. За результатами виконання заходу забезпечено підготовку та видання щоквартальних інформаційно-аналітичних оглядів "Стан довкілля в Україні" у 2011 році та Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році, відповідно до Положення про відділ моніторингу довкілля "організовано збір, накопичення і аналіз інформації з питань, що відносяться до компетенції відділу, готуються інформаційні матеріали для висвітлення в електронних ЗМІ та опублікован-

ня в електронних виданнях. Вказані документи розміщено на веб-сайті Мінприроди. Реальний обсяг фінансування системи моніторингу дорівнює близько 10% від запланованого.

ВИСНОВКИ

З метою забезпечення економічної безпеки в умовах екологічних загроз створена система екологічного моніторингу України організаційно базується на основі фізичного обладнання мереж окремих відомств та установ, яка, в свою чергу, утворена головним чином на основі давніх систем спостереження які модернізуються в інтересах цих установ, а не як єдина система. Це значною мірою знижує ефективність системи екологічного моніторингу і не дозволяє на цей час повною мірою її гармонізувати зі стандартами ЄС.

Нормативно-правова база системи екологічного моніторингу ґрунтується на одному законі і декількох постановках Кабінету міністрів України і розпорядженнях Мінприроди двадцятирічної давнини. Це знижує координаційні можливості щодо організації системи моніторингу навколишнього природного середовища і потребує розробки нової нормативно-правової бази.

Фінансування системи екологічного моніторингу протягом останніх років здійснюється в обсязі близько 10 % від запланованого в Державному бюджеті. Це дозволяє підтримувати інформаційний обмін з установами і організаціями, що здійснюють спостереження, та представляти результати в базі даних онлайн, але не дозволяє ані розвивати систему моніторингу, ані гармонізувати її у відповідності до нормативів ЄС.

Таким чином, нормативно-правові та економічні засади функціонування системи екологічного моніторингу потребують уваги із боку держави для суттєвих змін у відповідності зі стандартами ЄС.

Література:

1. Закон України Про охорону навколишнього природного середовища (25.06.1991 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Постанова КМУ Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля (№ 391 від 30.03.1998 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>
3. Постанова КМУ Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (№ 343 від 09.03.1999 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/343-99-%D0%BF>
4. Постанова КМУ Про затвердження Положення про моніторинг земель (№ 661 від 20.08.1993 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>
5. Постанова Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод (№ 815 від 20.07.1996р.) Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815-96-%D0%BF>
6. Постанова КМУ Про затвердження положення Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища (на 2008—2012 рр. № 1376 від 5 грудня 2007р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF>
7. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 218 від 26 квітня 2007 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 29.10.2012 р.