

*Позняк Е. В.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті здійснюється аналіз передумов виникнення та формування концепції екологічного моніторингу як виду науково обґрунтованої діяльності із здійснення спостережень за станом навколишнього природного середовища в цілому, його окремих компонентів та екосистем, а також як функції екологічного управління комплексного (міжгалузевого) характеру. Пропонується внесення змін та доповнень до законодавства з метою подальшого розвитку правового регулювання відносин із здійснення екологічного моніторингу в цілому, а також здійснення моніторингу лісів, рослинного світу, тваринного світу, геологічного середовища та деяких інших його видів.

**Ключові слова:** види екологічного моніторингу, державна система моніторингу довкілля, екологічне управління, екологічний моніторинг, моніторинг довкілля, навколишнє природне середовище.

**Постановка проблеми.** Важливою гарантією забезпечення реалізації людиною своїх конституційних [1] прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на екологічну інформацію є екологічний моніторинг (моніторинг навколишнього природного середовища або довкілля) як превентивно-стимулююча форма екологічного контролю. Вчення про історично-правові передумови формування соціально-правового механізму його здійснення, державно-правові та інші гарантії ефективності екологічного моніторингу складає самостійний напрям наукових досліджень у науці екологічного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Моніторинг довкілля виник у другій половині ХХ ст. як науково-практичний напрям системної екології, завданням якої стало встановлення критеріїв і виявлення меж стійкості екологічних систем. На той час його метою було отримання репрезентативних даних про стан, динамічні зміни екосистем, створення бази даних (за певними показниками), вибір об'єктів і формування мережі спостережень. Поняття «моніторинг довкілля» охоплювало не лише систему постійних спостережень за станом компонентів біосфери, а й засновану на природничо-науковій основі (біологічній, фізико-хімічній, геофізичній тощо) певну їх методологію, а також позначало дієвий засіб охорони довкілля [2, с. 5].

Концепцію моніторингу довкілля як сферу наукових знань і практичної діяльності вченими було обґрунтовано на початку 70-х років ХХ ст. Виявлення ризиків і контроль у сфері екологічних небезпек стали основою управлінської концепції моніторингу довкілля як організованої на різних рівнях системи спостережень, контролювання і управління його станом [3, с. 13-25].

У той же час моніторинг довкілля розглядався як система цілеспрямованих, періодично повторюваних і про-

грамованих спостережень за одним і більше елементами навколишнього природного середовища у просторі й часі. Основними елементами цієї системи стали спостереження, оцінювання і прогнозування стану довкілля, а метою – фіксація антропогенних змін природного середовища [2, с. 5].

Таким чином, саме поширенням антропогенного впливу на природу та її змінами і було зумовлене становлення моніторингу довкілля як науки [4, с. 12]. Екологічний моніторинг став сферою наукових досліджень, в першу чергу, вчених – представників природничих наук. На той час він не містив ознак управління, притаманних контролю, і тому відповідав інформаційній системі, а термін «моніторинг» широко застосовувався в міжнародно-правових документах [5, с. 176-177]. З часом під впливом міжгалузевих наукових знань було сформовано і правові засади моніторингу довкілля.

Із запровадженням реформаційних процесів в Україні на початку 90-х років ХХ ст. екологічний моніторинг набуває правової форми – спочатку за допомогою норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., який передбачив необхідність створення системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, а згодом – і з прийняттям інших джерел екологічного права різної юридичної сили. Здійснення екологічного моніторингу базується на конституційних засадах екологічного характеру (статтях 3, 16, 50, 66 та ін.), положеннях міжнародних конвенцій, учасницею яких є наша держава, врегульовано в ряді законодавчих і підзаконних актів різної юридичної сили, передбачено в положеннях політико-правових документів (концепцій, основних напрямів, державних програм тощо) – джерел екологічної політики України.

Виходячи з положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», 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 центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища. Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним орга-

нам аналітичні матеріали своїх спостережень (частини 1 та 2 статті 22).

Правові, організаційні, інформаційні, економічні, власне екологічні та інші проблеми здійснення екологічного моніторингу стали об'єктом еколого-правових досліджень таких вчених-правників, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, М.М. Бринчук, О.К. Голіченков, М.І. Єрофеев, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, М.І. Малишко, М.В. Хотулева, Ю.С. Шемшученко та ін., у тому числі на дисертаційному рівні – М.В. Мозальова та С.В. Шарапова. Окремих аспектів здійснення екологічного моніторингу торкалась і автор цієї статті [6-9].

Проблеми відсутності визначення термінів «моніторинг навколишнього природного середовища», «моніторинг довкілля», «екологічний моніторинг» у законодавстві (в науці зазначені терміни вживаються як однопорядкові або як синоніми), неконкретність його видів, змісту, процедури здійснення за законодавством України, неповнота відображення в праві фактично існуючих та здійснюваних на практиці типів, видів, рівнів, форм екологічного моніторингу, необхідність врахування міжнародного досвіду стали об'єктом досліджень і представників наукової школи «Земельне, екологічне право та право екологічної безпеки» на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка [10, с. 178-261].

Потребує свого вдосконалення організаційно-правовий механізм здійснення екологічного моніторингу, тому метою даного дослідження є виявлення науково-теоретичних та законодавчих підходів до розуміння екологічного моніторингу як важливого інструменту екологічної політики в нашій державі, та внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. Розкриттю мети дослідження сприяло вирішення таких завдань, як аналіз наукових, політико-концептуальних підходів і чинного законодавства для з'ясування юридичної природи екологічного моніторингу.

В теорії екологічного права В.І. Андрейцев розподіляє джерела цієї галузі на три групи нормативно-правових актів, виходячи з особливостей об'єкта правового регулювання, – інтеграційні (навколишнє природне середовище, життя та здоров'я людини, екологічна безпека), диференційні (природні ресурси) та комплексні (об'єкти природно-заповідного фонду, виключна морська економічна зона, континентальний шельф та ін.) [11, с. 19]. З огляду на зазначене, пропонуємо наступну систему джерел регулювання відносин із здійснення екологічного моніторингу.

До інтеграційних джерел, які регулюють відносини із здійснення екологічного моніторингу, слід віднести зазначений вище Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закони України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р., «Про відходи» від 5 березня 1998 р., «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р., «Про космічну діяльність» від 15 листопада 1996 р., «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р., «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р., «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок

Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 19 грудня 1991 р., Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391, Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України від 06 листопада 2003 р. № 425 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 26 грудня 2003 р. за № 1238/8559) та інші.

Диференційними джерелами у сфері регулювання екологічного моніторингу є Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., Закони України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р., Водний кодекс України від 6 червня 1995 р., Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р., Лісовий кодекс України в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р., Закони України «Про охорону атмосферного повітря» в редакції Закону України від 21 червня 2001 р., «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р., «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р., «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р., «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р., «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р., Положення про Зелену книгу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286 та ін.

Порядок здійснення окремих видів екологічного моніторингу передбачено також такими підзаконними нормативними актами в системі диференційних джерел, як Положення про моніторинг земель, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661, Порядок здійснення державного моніторингу вод, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815, Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 343, Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення системи моніторингу риболовних суден» від 28 липня 2004 р. № 963, Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджене Наказом Міністерства аграрної політики України від 26 лютого 2004 р. № 51 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 29 березня 2004 р. за № 383/8982), Положення про систему моніторингу риболовних суден, затверджене Наказом Міністерства аграрної політики України від 9 листопада 2011 р. (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 24 листопада 2004 р. за № 1491/10090) та ін.

Серед комплексних джерел, що регулюють відносини із здійснення екологічного моніторингу, – Закони України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., «Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 р., «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р., «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення національної системи сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонезбезпечних регіонах» від 11 вересня 1995 р. № 728, Положення про національну систему сейсмічних спостережень

та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонезбезпечних регіонах, Положення про Міжвідомчу комісію із сейсмічного моніторингу, затвержені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 699, деякі ін.

Окрему групу джерел у сфері екологічного моніторингу утворюють правові акти, що визначають засади діяльності органів державної виконавчої влади, які входять до системи державного моніторингу довкілля та тих органів, які до цієї системи офіційно не внесені, але згідно з положеннями про них виконують передбачені чинним законодавством повноваження.

Проведений нами аналіз нормативно-правових засад здійснення окремих видів екологічного моніторингу [8] та системи державного моніторингу довкілля [9] дозволяє дійти висновку про те, що екологічному моніторингу притаманний цілий ряд ознак, що дозволяє розглядати його, по-перше, як сукупність дій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері організації екологічного моніторингу, узагальнення його результатів, що реалізується в еколого-управлінських відносинах. По-друге, екологічний моніторинг як певний вид досліджень, є діяльністю прикладного еколого-інформаційного характеру з використання спеціальних знань (а щодо фонових моніторингу – це один з основних видів діяльності біосферних та природних заповідників, національних природних парків як наукових установ), що реалізується в спеціальних еколого-моніторингових відносинах.

Таким чином, правові норми інтеграційного, диференційного та комплексного видів, які регулюють відносини з організації та проведення (здійснення) екологічного моніторингу, утворюють міжгалузевий комплексний правовий інститут екологічного права, який є наскрізним по відношенню до системи екологічного права і проходить через систему природоресурсного, природоохоронного права та права екологічної безпеки. Переважна більшість об'єктів екологічного права є об'єктами екологічного моніторингу.

Підвищення рівня ефективності екологічного моніторингу в нашій державі вбачаємо в посиленні його правового забезпечення, в гарантуванні прав та обов'язків суб'єктів даних правовідносин – шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства. В першу чергу, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» необхідно навести поняття екологічного моніторингу та вказати на наявність трьох основних його типів – загального (стандартного), оперативного (кризового) та фонових (наукового). Зазначені типи екологічного моніторингу передбачались у раніше чинному Положенні про державний моніторинг навколишнього природного середовища, затверженому Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1993 р. № 785, а отже, доцільно було б їх закріпити у діючому Положенні про державну систему моніторингу довкілля.

З урахуванням змін в системі центральних органів державної виконавчої влади в Україні згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 та виходячи із затверджених Указами Президента України впродовж 2011 р. положень про органи державного екологічного управління (зокрема, про міністерства екології та природних ресурсів, охорони здоров'я, регіонального

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, аграрної політики та продовольства, про державні агентства земельних, водних, лісових, рибних ресурсів, космічне, з управління зоною відчуження, про державні служби геології та надр, ветеринарну та фітосанітарну, з карантину рослин, з надзвичайних ситуацій (яка з'явилася в результаті реорганізації у 2012-1013 рр. Міністерства з надзвичайних ситуацій України) та ін.), доцільно було б розробити та прийняти нове Положення про державну систему екологічного моніторингу в Україні.

**Висновки.** Враховуючи наукові підходи та аналізуючи процедурно-правове забезпечення екологічного моніторингу, пропонуємо в даному Положенні визначити рівні, правові форми, види, перелік стадій проведення екологічного моніторингу з метою запобігання порушенням законодавства окремими органами управління та їх посадовими особами у сфері еколого-інформаційного забезпечення, екологічного прогнозування й планування, прийняття екологічно значимих рішень, а також чітко окреслити в ньому коло суб'єктів державного екологічного моніторингу. У зв'язку з цим доцільно прийняти загальнодержавні програми моніторингу по усіх передбачених чинним законодавством видах об'єктів екологічного моніторингу, не допускаючи вибіркості, положення яких мають покладатись в основу регіональних програм кожного з видів екологічного моніторингу.

Необхідно взаємоузгодити між собою норми законодавчих актів – джерел екологічного права – про відповідний вид екологічного моніторингу, вилучивши відсилочні норми. Так як спостерігається фрагментарність у створенні підзаконного нормативно-правового механізму здійснення окремих видів екологічного моніторингу, доцільно було б розробити і затвердити на рівні Кабінету Міністрів України окремі положення про порядки здійснення моніторингу лісів і рослинного світу, моніторингу геологічного середовища, моніторингу тваринного світу та деяких інших його видів.

Доцільно розвивати в нашій державі практику проведення парламентських слухань екологічної та еколого-правової проблематики. У даному контексті варто організувати й провести слухання з проблем формування інтегрованої системи екологічного моніторингу в Україні та ефективності виконання завдань Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 та передбаченої на 2008–2012 роки. Так як термін дії зазначеної Програми завершився, необхідно провести узагальнення її ефективності, визначити проблеми, яких вирішити не вдалося, а також слід пришвидшити розробку нової програми. Положення нової програми мають відповідати Основним засадам (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженим Законом України від 21 грудня 2010 р., і Національному плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р.

Підтримуючи пропозиції С.В. Шарипової [12, с. 16], слід погодитись із тим, що усуненню прогалин та колізій у чинному законодавстві сприяло б прийняття Закону України «Про екологічний моніторинг». Однак час прийняття

цього Закону складно прогнозувати, адже він має узгоджуватись із концептуальними підходами до систематизації екологічного законодавства, розробки та прийняття Екологічного кодексу України.

### Література:

1. Законодавчі та нормативно-правові акти наведено у відповідності з офіційним сайтом Верховної Ради України // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Израэль Ю.А. Концепция мониторинга состояния биосферы / Ю.А. Израэль // Мониторинг состояния окружающей природной среды. – Л.: Гидрометеиздат, 1977. – С. 10–25.
3. Герасимов И.П. Научные основы современного мониторинга окружающей среды / И.П. Герасимов // Изв. АН СССР. – Серия «География», 1975. – № 3. – С. 13–25.
4. Клименко М.О., Прищеп М.А., Вознюк Н.М. Мониторинг довкілля: Підручник / М.О. Клименко, М.А. Прищеп, Н.М. Вознюк. – К.: Видавничий центр «Академія», 2006. – 360 с.
5. Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды / Ю.А. Израэль. – Л.: Гидрометеиздат, 1984. – 376 с.
6. Позняк Е.В. Проблеми правового забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища в межах об'єктів і територій природно-заповідного фонду України / Е.В. Позняк // Актуальні проблеми держави та системи права України в умовах світової глобалізації: Збірник наукових праць // Матеріали Міжвузівської науково-практичної конференції молодих вчених / Ред. кол.: В.І. Курило, В.О. Шамрай та ін. – К.: Видавничий центр НАУ. – 2007. – С. 284–286.
7. 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]: Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.). – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/roundtabledevelop>.
8. Позняк Е.В. Правове забезпечення моніторингу землі, вод, лісів, рослинного світу, атмосферного повітря, надр, тваринного світу, об'єктів та територій природно-заповідного фонду, інших об'єктів правової охорони екологічного права / Е.В. Позняк // Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 208–241.
9. Позняк Е.В. Система державного моніторингу довкілля / Е.В. Позняк // Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 241–251.
10. Превентивно-стимулююча форма екологічного контролю // Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 178–307.
11. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів / Володимир Іванович Андрейцев. – К.: Вентури, 1996. – 208 с.

12. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Світлана Володимирівна Шарапова // Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.

### Позняк Э. В. Правовые проблемы развития института экологического мониторинга в Украине

**Аннотация.** В статье проведен анализ предпосылок возникновения и формирования концепции экологического мониторинга как вида научно обоснованной деятельности по осуществлению наблюдений за состоянием окружающей природной среды в целом, его отдельных компонентов и экосистем, а также как функции экологического управления комплексного (межотраслевого) характера. Предлагается внести изменения и дополнения в законодательство с целью дальнейшего развития правового регулирования отношений по осуществлению экологического мониторинга в целом, а также осуществления мониторинга лесов, растительного мира, животного мира, геологической среды и некоторых других его видов.

**Ключевые слова:** виды экологического мониторинга, государственная система мониторинга окружающей среды, экологическое управление, экологический мониторинг, мониторинг окружающей среды, окружающая природная среда.

### Poznyak E. Legal problems of development of the Institute of ecological monitoring in Ukraine

**Summary.** In the article the analysis of the preconditions of occurrence and formation of the concept of environmental monitoring as a kind of scientifically based activities on the implementation of the observation of the state of the environment, its components and ecosystems, and also as a function of integrated environmental management (intersectoral) character is held. The paper proposed introduction of changes and additions in the legislation with the aim of further development of legal regulation of relations on the implementation of environmental monitoring in general, and also of forest monitoring, flora, fauna, geological environment and some other species.

**Key words:** types of environmental monitoring, the state system of environmental monitoring, environmental management, environmental monitoring, environmental monitoring, environment.