

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.40>

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Шарапова С.В.,*кандидат юридичних наук, доцент**кафедри земельного та аграрного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6731-7772>*

Шарапова С.В. Реформування державної системи моніторингу довкілля в Україні.

Статтю присвячено проблемі функціонування системи спостереження за якісним станом навколишнього природного середовища. У статті підкреслюється, що основним джерелом інформації щодо якісного стану навколишнього природного середовища, а також інформації про стан природних ресурсів, є екологічний моніторинг. Для отримання достовірної екологічної інформації, державна система екологічного моніторингу повинна функціонувати належним чином та мати відповідну правову базу.

Акцентовано увагу, що на сьогодні державна система моніторингу довкілля потребує суттєвого реформування та удосконалення правової бази щодо здійснення управлінської діяльності у зазначеній сфері. Звернена увага на деякі проблеми у системі інформаційного забезпечення природокористуванням та охорони навколишнього природного середовища. Висвітлені недоліки системи спостереження як за станом навколишнього природного середовища, так і за якісним станом земельних ресурсів України.

Автором виділені основні завдання та спрямованість екологічного моніторингу. Підкреслюється, що провідна роль у формуванні системи інформаційного забезпечення раціонального використання та охорони природних ресурсів належить екологічному моніторингу. Особлива увага приділяється моніторингу земель та ґрунтів. Наголошується, що функцію щодо здійснення моніторингу земель та ґрунтів покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, що в свою чергу допоможе усунути проблему щодо системи організації моніторингу. При цьому, дані моніторингу земель та ґрунтів будуть зібрані в одній базі, що допоможе їх порівняти та здійснити відповідний аналіз якісного стану земель та ґрунтів.

Досліджено та проаналізовано зміни до екологічного законодавства щодо правового регулювання функціонування державної системи мо-

ніторингу довкілля. Проаналізовано законодавчі норми, спрямовані на вдосконалення правового регулювання інформації про стан довкілля та механізмів забезпечення доступу до неї. Наголошено, що реформування державної системи моніторингу довкілля є новим етапом вдосконалення інформаційної системи та її взаємодії з аналогічними системами інших країн світу.

Ключові слова: моніторинг, довкілля, екологічна інформація, охорона, інформаційна система, екологічний моніторинг, реформа, моніторинг земель.

Sharapova S.V. Reforming the state environmental monitoring system in Ukraine.

The article is devoted to the problem of the functioning of the system of monitoring the quality of the natural environment. The article emphasizes that the main source of information on the qualitative state of the natural environment, as well as information on the state of natural resources, is environmental monitoring. In order to obtain reliable environmental information, the state system of environmental monitoring must function properly and have an appropriate legal basis.

Attention was drawn to the fact that today the state system of environmental monitoring needs substantial reformation and improvement of the legal framework for management activities in the specified area. Attention is drawn to some problems in the system of information provision of nature management and environmental protection. The shortcomings of the system of monitoring both the state of the natural environment and the qualitative state of Ukraine's land resources are highlighted.

The author highlights the main tasks and focus of environmental monitoring. It is emphasized that the leading role in the formation of the system of information support for the rational use and protection of natural resources belongs to environmental monitoring. Special attention is paid to land and soil monitoring. It is emphasized that the function of land and soil monitoring is entrusted to the central executive body that implements state policy in the field of land relations, the central executive body that implements state policy in the field of environmental

protection, which in turn will help to eliminate the problem of the monitoring organization system. At the same time, land and soil monitoring data will be collected in one database, which will help to compare them and carry out an appropriate analysis of the qualitative state of lands and soils.

Changes to the environmental legislation regarding the legal regulation of the functioning of the state environmental monitoring system have been studied and analyzed. Legislative norms aimed at improving the legal regulation of information on the state of the environment and mechanisms for ensuring access to it are analyzed. It was emphasized that the reform of the state environmental monitoring system is a new stage in the improvement of the information system and its interaction with similar systems in other countries of the world.

Key words: monitoring, environment, environmental information, protection, information system, environmental monitoring, reform, land monitoring.

Постановка проблеми. Проблема належного функціонування системи спостереження за якісним станом навколишнього природного середовища є однією з найактуальніших в умовах сьогодення. Незбалансована експлуатація природних ресурсів, низька пріоритетність питань щодо раціонального, ефективного їх використання, захисту навколишнього природного середовища, все це унеможлиблює досягнення збалансованого (сталого) розвитку.

Основною причиною такого стану є недосконала законодавча база, відсутність ефективної системи обліку та звітності, а також системи моніторингу навколишнього природного середовища та моніторингу окремих природних ресурсів.

Стан опрацювання цієї проблематики. Відповідно до Закону України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» до 2030 року Україна має впровадити систему ефективного управління для забезпечення збалансованого користування природними ресурсами з урахуванням необхідності забезпечення ними прийдешніх поколінь.

Для забезпечення виходу України на міжнародні та європейські ринки, відповідно до зазначеного Закону, має бути передбачено здійснення заходів, що гарантують впровадження міжнародних стандартів управління довкіллям і екологічного маркування продукції, прискорення інформатизації сфери охорони довкілля та використання природних ресурсів, створення національної багаторівневої інфраструктури управління гео-екологічними даними та загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [1].

Головним джерелом інформації щодо якісного стану довкілля в цілому, а також щодо окремих природних ресурсів, є система спостереження, а саме екологічний моніторинг. Для отримання достовірної інформації, зазначена система повинна функціонувати належним чином та мати відповідну правову базу. Отже, функціонування системи моніторингу довкілля (екологічного моніторингу) вимагає всебічного аналізу й дослідження. Питання правового регулювання екологічного моніторингу були предметом дослідження на науковому рівні. Доцільно виокремити праці, присвячені зазначеній проблемі, таких учених, як І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, С.В. Хомінець, А.М. Третяка, В.М. Третяка та ін. Проте питання щодо функціонування системи моніторингу довкілля та моніторингу окремих природних ресурсів не втрачає своєї актуальності та перспектив подальшого наукового дослідження.

Метою статті є здійснення аналізу особливостей функціонування системи моніторингу довкілля та моніторингу окремих природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі моніторинг довкілля (екологічний моніторинг) розглядається як врегульована законодавством наукова, інформаційно-аналітична система, що дає змогу визначити і прогнозувати зміни стану довкілля, контролювати та управляти ними [2, с. 78].

Серед основних завдань екологічного моніторингу можна виділити наступне: своєчасне виявлення, оцінювання та опрацювання на цій основі рекомендацій і прогнозування дій щодо попередження й усунення негативних процесів, які відбуваються в навколишньому природному середовищі. Система моніторингу довкілля спрямована на: (а) підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; (б) підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; (в) підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; (г) сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки [2, с. 79].

Таким чином, провідна роль у формуванні системи інформаційного забезпечення раціонального використання та охорони природних ресурсів належить екологічному моніторингу. Проте, існують відповідні проблеми, які ускладнюють створення та належне функціонування єдиної державної системи моніторингу довкілля.

Позитивним моментом щодо удосконалення функціонування системи моніторингу довкілля та моніторингу окремих природних ресурсів є прийняття Закону України від 20 березня 2023 року № 2973-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля

(екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» (набрання чинності відбудеться пізніше) [3]. Слід підкреслити, що норми зазначеного Закону спрямовані на регулювання відносин щодо інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, забезпечення прозорості даних та обміну відповідною інформацією щодо екологічного стану природних ресурсів, розроблення заходів щодо їх використання та охорони тощо.

Вкрай важливим є те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» започатковано реформування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Необхідно підкреслити, що існуюча система моніторингу довкілля не може в повній мірі забезпечити вирішення основних проблем у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема: неефективна взаємодія галузевих складових системи моніторингу довкілля; відсутність оперативного реагування на виникнення, попередження та мінімізацію ризиків пов'язаних із забрудненням довкілля та його шкідливим впливом на здоров'я людини; недостатня реалізація права доступу до екологічної інформації; відсутня взаємодія державної системи моніторингу довкілля України з аналогічними системами держав-членів ЄС [4].

Метою реформування державної системи екологічного моніторингу виступає можливість отримання достовірних даних та інформації про стан довкілля для прийняття відповідних та дієвих управлінських рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища, для оперативного реагування та запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та екологічного характеру, а також, забезпечення вільного доступу до екологічної інформації громадськості та впровадження її обміну та взаємодії з системами держав-членів ЄС [4].

Отже, провідною задачею реформування державної системи екологічного моніторингу є створення ефективної державної системи моніторингу довкілля, що забезпечує інформаційні потреби управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим, до низки законодавчих актів України планується внести відповідні зміни.

Так, відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» із урахуванням змін, які будуть внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» дер-

жавна система моніторингу довкілля визначається як система спостережень, збирання, оброблення, аналізу, зберігання та обміну інформацією про стан довкілля, вплив на нього, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні з метою забезпечення досягнення цілей сталого розвитку.

Крім цього, на законодавчому рівні закріплюються підсистеми державної системи моніторингу довкілля, до якої включені: (а) моніторинг атмосферного повітря; (б) моніторинг вод; (в) моніторинг земель і ґрунтів; (г) моніторинг лісів; (ґ) моніторинг біологічного та ландшафтного різноманіття; (д) моніторинг у сфері управління відходами; (е) моніторинг геологічного середовища; (є) моніторинг впливу фізичних факторів (температура, шум, вібрація, іонізуюче та неіонізуюче випромінювання).

Отже, всі показники моніторингу довкілля стануть частинами єдиної екологічної загальнодержавної інформаційної мережі, яка буде містити інформацію про стан атмосферного повітря, поверхневих, підземних і морських вод, земель, ґрунтів, лісів і біорізноманіття, що підвищить ефективність функціонування єдиної державної системи моніторингу довкілля.

Також, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» доповнено статтями 22⁻¹, 22⁻², згідно з якими визначено рівні державної системи моніторингу довкілля та режими функціонування державної системи моніторингу довкілля відповідно. Так, функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем здійснюється на таких рівнях: (а) національний (державний) рівень; (б) регіональний рівень; (в) локальний (місцевий) рівень; (г) об'єктовий рівень. Що стосується режимів функціонування державної системи моніторингу довкілля, то Закон виділяє наступні: режим повсякденного функціонування; підвищеної готовності; режим реагування на надзвичайні екологічні ситуації; відстеження у відновлювальний (реабілітаційний) період.

Спостерігаються суттєві зміни щодо вдосконалення правового регулювання інформації про стан довкілля та механізмів забезпечення доступу до неї, що сподіваємось, позитивно вплине на усунення існуючих проблем та прогалин в даній сфері. Так, до закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» внесено зміни щодо редакцій статей 25 та 25¹, а саме розширено зміст екологічної інформації. Відтепер до інформації про стан довкілля відноситься інформація про: (а) стан довкілля або його складових (атмосферу, атмосферне повітря, води, ґрунти, землю, внутрішні морські води та територіальне море, прибережні захисні смуги, природні ландшафти й природні території та об'єкти, в тому

числі водно-болотні угіддя, ліси, рослинний та тваринний світ, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та їх взаємодію із складовими довкілля); (б) фактори, які впливають або можуть вплинути на стан довкілля або його складових, зазначених у пункті «а» - викиди, інші потрапляння забруднювачів у довкілля, речовини, енергія, шум, вібрація, ін.; (в) заходи (включаючи адміністративні), державну політику, законодавство, документи державного планування, плани, програми, міжнародні договори України у сфері довкілля, діяльність, що впливають або можуть вплинути на стан довкілля або його складових чи факторів, зазначених у пунктах «а» та «б» цієї частини, а також заходи або діяльність, спрямовані на їх охорону; (г) звіти про виконання екологічного законодавства; (ґ) витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування; (д) стан здоров'я та безпеки людей, у тому числі безпечність харчового ланцюга, умови життя людини, стан об'єктів культурної спадщини і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля, зазначених у пункті «а», або будь-які фактори і заходи, зазначені у пунктах «б» і «в», які впливають або можуть вплинути через відповідні складові [3].

Відповідні зміни щодо функціонування державної системи моніторингу довкілля внесені й до інших законодавчих актів. Так, в Земельному кодексі України частина п'ята статті 191 викладена у новій редакції (набирає чинності), та має наступний зміст: моніторинг земель і ґрунтів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими суб'єктами, на яких законом покладено повноваження із здійснення моніторингу земель і ґрунтів, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Як бачимо зі змісту зазначеної статті, функцію щодо здійснення моніторингу земель та ґрунтів покладено на одні центральні органи виконавчої влади, що допоможе усунути проблему щодо сис-

теми організації моніторингу, оскільки функції з його здійснення були покладені на різні центральні органи виконавчої влади, що приводило до дублювання деяких функцій відповідних органів виконавчої влади. Крім того, в даному випадку дані моніторингу земель та ґрунтів будуть зібрані в одній базі, що допоможе їх порівняти та здійснити відповідний аналіз якісного стану земель та ґрунтів.

Висновки. Прийняття 20 березня 2023 року № 2973-IX Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» є вагомим та визначальним кроком щодо створення ефективної, прозорої та відкритої системи моніторингу довкілля. Реформування державної системи моніторингу довкілля є новим етапом вдосконалення інформаційної системи та її взаємодії з аналогічними системами інших країн світу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?find=1&text=%D1%94%D1%94%D1%94#Text> (дата звернення: 22.07.2023).
2. Шарапова С.В. Правові засади екологічного моніторингу. *Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення* : монографія / за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Харків: Право, 2012. 448 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20 березня 2023 року № 2973-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text> (дата звернення: 22.07.2023).
4. Комплексний моніторинг довкілля. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/reformy/kompleksnyj-monitoring-dovkillya/>.