

**ШЕРШУН С. М.,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Інститут держави і права імені  
В. М. Корецького Національної  
академії наук України)

УДК 502.175:349.6

## УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ

У статті аналізується стан та перспективи вдосконалення законодавства з питань організації та функціонування в Україні системи екологічного моніторингу. Доводиться потреба в подальшій систематизації правових норм, які регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням в Україні моніторингу довкілля.

**Ключові слова:** екологічний моніторинг, моніторинг довкілля, оцінка впливів на стан навколишнього середовища, екологічне законодавство, охорона навколишнього середовища.

В статье анализируется состояние и перспективы совершенствования законодательства по вопросам организации и функционирования в Украине системы экологического мониторинга. Обосновывается потребность у дальнейшей систематизации правовых норм, которые регулируют отношения, связанные с осуществлением в Украине мониторинга окружающей среды.

**Ключевые слова:** экологический мониторинг, мониторинг окружающей среды, оценка воздействий на состояние окружающей среды, экологическое законодательство, охрана окружающей среды.

This article analyzes the status and prospects for improvement of legislation on the organization and functioning in Ukraine of environmental monitoring. We have a need for further systematization of rules of law governing relations associated with the implementation of environmental monitoring in Ukraine.

**Key words:** environmental monitoring, environmental monitoring, assessment of impacts on the environment, environmental legislation, environmental protection.

**Вступ.** Тематика досліджень з екологічного моніторингу в останні роки суттєво розширилася. Вона представлена економічними, технічними, географічними та іншими дослідженнями з відповідного питання, які здійснили науковці різних наукових спеціальностей (Г.О. Білявський, Є.В. Буравльов, В.В. Гетьман, Ю.Ю. Жигуц, В.Ф. Лазар, В.М. Навроцький, Ю.М. Саталкін, В.Я. Шевчук тощо), проте організаційному (управлінському) аспекту в них не приділено належної уваги.

**Постановка завдання.** Проте саме від здатності держави в особі уповноважених органів виконавчої влади організувати здійснення екологічного моніторингу багато в чому залежить ефективність моніторингових спостережень у цій сфері суспільних відносин.



**Результати дослідження.** Починаючи це дослідження, наголосимо на тому, що екологічний моніторинг (моніторинг довкілля, моніторинг навколишнього середовища, моніторинг навколишнього природного середовища)<sup>1</sup> відіграє важливу роль в оцінці екологічного стану довкілля, виявленні негативних змін у ньому. В Україні його сучасна система сформувалася на початку 90-х рр. минулого сторіччя на базі різних видів спостережень за змінами стану навколишнього природного середовища, які здійснювали численні служби різних відомств (гідрометеорологічна, агрометеорологічна, служби спостережень за станом морів, іоносферна, геліогеофізична, сейсмічна, геологічна, радіаційної безпеки, гідрохімічна, землевпорядна, санітарно-епідеміологічна, захисту рослин та ін.). Поштовх для розвитку єдиної системи екологічного моніторингу в Україні дав Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 1991 р. (далі – Закон), який розглядає екологічний моніторинг як одну з функцій управління. Він встановив, що «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». Фактично Закон відніс екологічний моніторинг до основних, ключових функцій державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Адже результати його здійснення, зафіксовані в оцінках стану навколишнього середовища, мають слугувати базою для екологічного обґрунтування рішень із будь-яких виробничих та інших господарських питань, враховуватися під час здійснення інших функцій управління в цій сфері (зокрема, під час здійснення екологічної експертизи, екологічного моніторингу, інформуванні про стан навколишнього природного середовища тощо). Як ключова функція управління в галузі охорони навколишнього природного середовища екологічний моніторинг підпадає під дію всіх основних еколого-правових приписів, які визначають вихідні, базові положення екологічної політики в Україні, зокрема її цілі та завдання, принципи здійснення, організаційні засади природоохоронної діяльності, основні вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки тощо.

У науковій літературі пропонуються різні варіанти класифікації видів екологічного моніторингу. Зокрема, за чинниками впливу на навколишнє середовище розрізняють моніторинг хімічних забруднювачів (інгредієнтний моніторинг); моніторинг природних і фізичних параметрів довкілля (наприклад, відстежують напруженість електромагнітних полів, рівні радіації, шуму, вібрації тощо). За масштабами відстеження впливу на довкілля моніторинг класифікують за просторовими (територіальними) і часовими (короткотривалий, довготривалий) параметрами. Пропонується також класифікація екологічного моніторингу за методами його здійснення: хімічний моніторинг (система відстеження хімічного складу атмосфери, опадів, поверхневих і підземних вод, вод океанів і морів, ґрунтів, донного мулу, рослин, тварин і контролю за динамікою поширення хімічних забруднювачів); геологічний моніторинг (система відстеження змін, що відбуваються в літосфері та глибших шарах планети); фізичний моніторинг (система спостережень за впливом фізичних процесів і явищ на довкілля – повеней, вулканізму, землетрусів, цунамі, ерозії ґрунтів тощо); біологічний моніторинг (здійснюється за допомогою біоіндикаторів – певних організмів, які змінами свого стану й поведінки сповіщають про зміни в довкіллі) та інші [1].

Утім найбільш поширеним є варіант поділу екологічного моніторингу за його об'єктами. Законодавство до таких об'єктів відносить атмосферне повітря, води, біологічне різноманіття, ліси, землі, поводження з відходами, фізичні фактори впливу, геологічне середовище. Останнє не може нівелювати того факту, що цей моніторинг має комплексний характер, тобто, крім оцінювання стану окремих природних об'єктів, по-

<sup>1</sup> (англ. monitoring, від лат. monitor – той, що контролює, попереджує)



винен надавати цілісну оцінку стану всього навколишнього середовища з урахуванням взаємозв'язків, взаємозалежності в екологічних системах. Ця обставина зумовлює організаційну побудову екологічного моніторингу, яка має забезпечувати функціонування суб'єктів цього моніторингу як єдиного цілого, сприяти обміну інформацією між ними, надавати можливість узагальнювати цю інформацію, видавати об'єктивні оцінки щодо стану окремих природних ресурсів та навколишнього середовища в цілому.

Спроби створити оптимальну організаційну систему екологічного моніторингу робляться в Україні з початку 90-років минулого сторіччя. Усі перепиті цього процесу відбиваються в нормативно-правових актах, які прямо чи опосередковано впливали на організацію та здійснення екологічного моніторингу. Відзначимо, нова система екологічного моніторингу утворювалася не на голому місці, а на основі того організаційного механізму, що склався в Україні в попередні роки, шляхом його реорганізації та адаптації до потреб системи. Аналіз цього процесу почнемо з наведення того факту, що за даними 1992 р. інформацію про стан навколишнього природного середовища збирали державні органи (переважно контрольні) таких міністерств і відомств: про стан ґрунтів (різних категорій, за різними параметрами) – Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я України, Державного комітету України по гідрометеорології, Мінсільгосппроду України, Державного агентства водних ресурсів України, Державного агентства земельних ресурсів України; про стан атмосферного повітря – Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я України, Державного комітету України по гідрометеорології; про стан поверхневих вод – Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я України, Державного комітету України по гідрометеорології, Державного агентства водних ресурсів України, Державного агентства земельних ресурсів України; про стан підземних вод – Державного комітету України по гідрометеорології, Державного комітету України по геології і використанню надр; про стан лісів та мисливської фауни – Міністерства лісового господарства України; про стан здоров'я населення – Міністерства охорони здоров'я України; про джерела викидів в атмосферу скидів стічних вод – Міністерства екології та природних ресурсів України; про фактори фізичного впливу на навколишнє середовище (акустичного, вібраційного, електромагнітного, радіаційного) – Міністерства охорони здоров'я України.

Крім того, інформацію про радіаційний стан окремих природних об'єктів збирали служби Мінсільгосппроду України (стосовно радіологічної якості ґрунтів та сільськогосподарських рослин), Державного комітету України по гідрометеорології (про радіаційну обстановку в межах радіометричної мережі спостережень та в районах діяльності АЕС розташованих на території України), Державного агентства водних ресурсів України (про радіологічний стан вод на водогосподарських системах комплексного призначення, у системах міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання, у зонах впливу атомних електростанцій); про якість сільськогосподарської продукції (за зоотехнічними, токсологічними та радіологічними характеристиками) – Мінсільгосппроду України. Усього в моніторингу довкілля брали участь шість міністерств та відомств. Аналіз цієї системи органів свідчив, що всі вони діяли відокремлено, «їх інформація лише незначною своєю частиною вливалася в загальний потік інформації про стан навколишнього природного середовища, мало місце дублювання функцій та пов'язане із цим розпорошення сил і засобів» [2].

У наступні роки було зроблено кроки, спрямовані на усунення зазначених недоліків. Головним правовим інструментом тут було Положення про державний моніторинг навколишнього природного середовища, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1993 р. № 785 (далі – Положення). Варто зазначити, що цей нормативно-правовий акт базувався на ретельно опрацьованій концепції розвитку екологічного моніторингу в Україні (СЕМ «Україна»), а отже, мав врахувати всі позитивні та



негативні моменти практики його (екологічного моніторингу) організації та здійснення. Дійсно, уперше на нормативно-правовому рівні в Україні було детально розписано не тільки склад суб'єктів, які беруть участь у відповідному виді діяльності, а також їхню роль у відповідному процесі, конкретну сферу діяльності, права та обов'язки щодо обміну інформацією між суб'єктами моніторингу, вимоги щодо узагальнення відповідної інформації, надання її заінтересованим особам тощо. За формально юридичної оцінки це Положення можна оцінити як нормативно-правовий акт, що виконав своє основне призначення створити юридичні передумови для формування в Україні єдиної системи екологічного моніторингу, у якому всі суб'єкти діють як одне ціле, взаємодіють, доповнюють один одного.

Проте слід визнати, що юридична картинка не збігається з тією, яка мала місце на практиці. Остання свідчила, що організаційна система екологічного моніторингу не змогла повністю позбутися властивих їй вад, пов'язаних із розпорошеністю органів, які входять до неї, відсутністю між ними належного взаємозв'язку, координації. Виникає питання щодо того, чим це можна пояснити. Відповідь, на наш погляд, має бути такою. Система екологічного моніторингу будувалася й, слід наголосити, продовжує будуватися на основі системи органів виконавчої влади, які не пристосовані для виконання відповідних функцій. Для цих органів відомча відособленість, неповороткість у координації своєї діяльності з іншими органами, різний обсяг у фінансуванні їхньої діяльності є характерною ознакою. Вона може не впадати в око в звичайних умовах управління, але тільки не під час здійснення екологічного моніторингу, який унаслідок своєї динамічності, складності в методах здійснення, широкої інформаційної бази, якою має оперувати, підвищеної фінансової та матеріально-технічної ємності тощо, одразу дає збій в окремих своїх частинах у разі не доопрацювання того чи іншого суб'єкта екологічного моніторингу або виконання не на належному рівні вимог щодо матеріально-технічного та іншого забезпечення цього виду діяльності.

Очевидно, що моніторинг довкілля як спеціальний вид діяльності, самостійна функція державного управління в галузі охорони навколишнього середовища мав би мати відповідне спеціальне організаційне забезпечення. Ідеться про створення структури, яка матиме єдиним своїм призначенням здійснення екологічного моніторингу в повному обсязі, за всіма напрямками. Така структура, що буде функціонувати на національному (на території країни в цілому), регіональному (у межах адміністративно-територіальних одиниць, на територіях економічних і природних регіонів) та локальному рівнях (на території окремих об'єктів – підприємств, міст, ділянках ландшафтів), може реально займатися питанням розвитку системи екологічного моніторингу, планувати створення її матеріально-технічної та фінансової бази. Ідея створення зазначеної структури не є новою. Варіант її реалізації був запропонований у згаданому Положенні про державний моніторинг навколишнього природного середовища, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1993 р. № 785. У ньому згадуються локальні, регіональні та національні центри моніторингу навколишнього природного середовища. Проте, незважаючи на свою назву, ці центри фактично мали стати додатками до тих органів державної виконавчої влади (Міністерство екології та природних ресурсів України разом з іншими органами державної виконавчої влади), які згідно з Положенням мали право їх створювати. Утім реальні повноваження цих центрів не були визначені, а вже в прийнятому Положенні про державну систему моніторингу довкілля, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391, вони зовсім не згадувалися.

Чинне Положення про державну систему моніторингу довкілля визначає цю систему на базі центральних органів виконавчої влади (Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики і продовольства України, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, Державного агентства



водних ресурсів України, Державного комітету лісового господарства України, Державного агентства земельних ресурсів України, Державної служби геології та надр України), на які покладено повноваження з формування та реалізації державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, охорони та використання окремих природних ресурсів. Для цих органів функція організації моніторингу докільля є однією з багатьох, які вони здійснюють. Наприклад, на Державну службу геології та надр України покладено забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази, організацію геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного, сейсмічного вивчення надр, пошуку й розвідки корисних копалин на території України, у межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; організація проведення державної експертизи та оцінки запасів і ресурсів корисних копалин, а також інших геологічних матеріалів; затвердження геологоекономічної оцінки запасів нафти й газу та супутніх компонентів у встановленому порядку; затвердження пооб'єктних планів спеціалізованих підприємств, установ та організацій, які виконують геологорозвідувальні роботи за кошти державного бюджету на території України, вносить до зазначених планів у разі потреби зміни; розпорядження геологічною інформацією згідно з порядком, установленим Кабінетом Міністрів України тощо.

Варто наголосити на тому, що Державна служба геології та надр України та інші зазначені органи формуються для вирішення певних загальних питань у цій сфері, які є складовими більш широких завдань економічного й соціального розвитку країни, а не під якусь окрему управлінську функцію (контроль, моніторинг, облік, планування, нормотворення, управління тощо). Відтак і коригування, періодичні зміни в системі цих органів підкоряються насамперед загальним тенденціям розвитку системи державного управління країною, а не потребам екології, що не завжди позитивно позначається на окремих аспектах управлінської діяльності в цій сфері. Загальною ж тенденцією останніх десятиріч є знаходження системи державного управління в процесі перманентного реформування, викликаного здебільшого політичними й певною мірою економічними чинниками. Ця тенденція проявилася в тому, що система органів, які здійснюють екологічний моніторинг, постійно змінюється за своїм складом та чисельністю. Протягом цього процесу (з початку 90-х рр. минулого сторіччя до сьогодення) багато органів, які були залучені до здійснення екологічного моніторингу, змінили свою назву, статус. Деякі внаслідок реорганізацій втрачали свою самостійність, включались до структури інших органів, а із часом знов ставали самостійними. Проілюструвати цей процес можна на прикладі Міністерства екології та природних ресурсів України, яке є постійним, основним суб'єктом екологічного моніторингу. На початку 90-х рр. минулого сторіччя воно існувало у вигляді Міністерства охорони навколишнього природного середовища (відповідно до закону УРСР «Про перелік міністерств та інших центральних органів державного управління Української РСР» від 13.05.1991 р.). У 1995 р. це міністерство було реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. У 2000 р. зазначене міністерство було ліквідовано. Його правонаступником стало Міністерство екології та природних ресурсів України, яке було визнане головним (провідним) органом у системі центральних та інших органів виконавчої влади у сфері навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності. Це міністерство проіснувало до 2003 р., коли було реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища (відповідно до Указів Президента України від 15.09.2003 р. № 1039/2003, від 06.03.2004 р. № 317/2004, від 10.10.2005 р. № 1430/2005). У свою чергу в 2010 р. й це міністерство було реорганізовано в центральний орган виконавчої влади, якому вернули назву свого попередника – Міністерство екології та природних ресурсів України (згідно з Ука-



зом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010). У Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 452/2011, було окремо виділено повноваження цього органу в галузі моніторингу. Зокрема, на нього покладено здійснення моніторингу та оцінку впливу державної політики у відповідній сфері, організацію моніторингу навколишнього природного середовища, забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи моніторингу навколишнього середовища тощо.

Певною мірою процеси реформування зачіпали й інші центральні органи виконавчої влади, які є на сьогодні суб'єктами екологічного моніторингу (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна адміністрація зони відчуження, Державна служба геології та надр України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державне космічне агентство України, Державна служба надзвичайних ситуацій України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України та їхні територіальні органи, підприємства). У ситуації, коли організаційна система не має стабільності, підтверджена безперервному коригуванню, оскільки майже нема року, коли той чи інший суб'єкт цієї системи не реформувався, а періодично й увесь склад відповідних суб'єктів перебував у стані реформування, вона (система) не може функціонувати злагоджено, не гальмувати у своєму процесі вдосконалення, не послаблювати координаційні зв'язки між окремими своїми частинами.

На незадовільний стан системи державного моніторингу докільля зверталася увага в Концепції державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 992-р (далі – Концепція). У ній констатувалося, що екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, що зумовлено низкою факторів, у тому числі незадовільним функціонуванням державної системи моніторингу докільля, створеної для збирання та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень із питань запобігання негативним змінам навколишнього природного середовища та дотримання вимог екологічної безпеки. Водночас в Концепції було зроблено стратегічно важливий висновок про те, що розв'язання зазначеної проблеми можливо насамперед на основі створення нової мережі спостережень без використання існуючої. У цьому висновку хай і не прямо, а дещо завуальовано наголошувалося на тому, що існуюча система моніторингу пригальмовує його розвиток, не має відповідного потенціалу для радикального поліпшення свого функціонування. Утім у Концепції не розглядалися можливі варіанти створення нової мережі спостережень, оскільки для цього потрібен занадто великий обсяг коштів. Отже, було прийнято рішення про вдосконалення чинної системи моніторингу, максимальне використання існуючого її потенціалу. Відповідні заходи передбачалися прийнятою, відповідно до зазначеної Концепції, Державною цільовою екологічною програмою проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1376. Проте недоліки організаційної системи моніторингу докільля, на які зверталася увага, продовжують негативно позначатися на функціонуванні моніторингу. Зокрема, в аналітичній доповіді з питань моніторингу та оцінювання екологічних ризиків техногенного походження, зробленої Національним інститутом стратегічних досліджень у 2012 р., констатується, що існуюча система моніторингу загроз і ризиків техногенного походження не забезпечує проведення систематичних та обґрунтованих досліджень тенденцій і характеру змін основних джерел загроз екологічній безпеці держави та потребує кардинального удосконалення [3].



**Висновки.** Отже, спроби вдосконалити систему екологічного моніторингу шляхом часткових уточнень системи органів, які є суб'єктами моніторингу, уточнення їх повноважень та процедур взаємодії не дають позитивного результату. Адже не усувається головна причина слабкості системи моніторингу докільля – її побудова на основі непридатного для вирішення завдань моніторингової оцінки навколишнього середовища організаційного механізму. Цей механізм має бути модернізований, радикально оновлений на основі нової системи моніторингових спостережень, які здійснюватимуть спеціальні екологічні моніторингові центри на національному, регіональному та локальному рівнях.

**Список використаних джерел:**

1. Жигуц Ю.Ю. Інженерна екологія : [навчальний посібник для студентів технічних спеціальностей] / Ю.Ю. Жигуц, В.Ф. Лазар. – вид. 2-е, випр. і доп. – К. : Кондор-Видавництво, 2012. – 234 с.
2. Малишева Н.Р. Проблеми організації та функціонування системи екологічного моніторингу в Україні / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофєєв // Правова держава. Щорічник наукових праць. Випуск п'ятий. – К. : Наукова думка, 1994. – 315 с.
3. Моніторинг та оцінювання екологічних ризиків техногенного походження. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. – К. : 2012. – С. 47. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [Ocin\\_monitor\\_a70a1.pdf](#).

**ШКАРНЕГА О. С.,**  
аспірант кафедри адміністративного  
та фінансового права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.925:347.952:342.729 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ  
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ**

У статті проведено детальний аналіз нормативно-правових актів вітчизняного законодавства та нормативно-правових актів міжнародного значення, які безпосередньо призначені для регулювання провадження в справах щодо реалізації права на мирні зібрання.

**Ключові слова:** право на мирні зібрання, правове регулювання, провадження, обмеження.

В статье проведен детальный анализ нормативно-правовых актов отечественного законодательства и нормативно-правовых актов международного значения, которые непосредственно предназначены для регулирования производства по делам по реализации права на мирные собрания.

**Ключевые слова:** право на мирные собрания, правовое регулирование, производство, ограничение.

This article provides a detailed analysis of legal acts of domestic legislation and normative acts of international importance that are explicitly designed in order to regulate proceedings in respect of the right to peaceful assembly.

**Key words:** right to peaceful assembly, regulation, procedure, limitation.

