

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.33>

ЕКОЛОГІЧНИЙ МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Сливка М.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0003-2679-1632
e-mail: mariya.m.slyvka@lpnu.ua*

Сливка М.М. Екологічний моніторинг та оцінка впливу на довкілля як функції управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стаття присвячена аналізу існуючих наукових підходів, чинного законодавства України щодо сутності екологічного моніторингу та оцінки впливу на довкілля як функції управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Вказано, що екологічний моніторинг необхідно розглядати, перш за все, як функцію управління у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Наголошено, що екологічний моніторинг є невід'ємною складовою забезпечення екологічної безпеки, основною метою функціонування якого є превенція й екологічних правопорушень, і екологічних катастроф на внутрішньодержавному та світовому рівнях. У результаті запровадження ефективного механізму екологічного моніторингу щодо контролю за станом навколишнього природного середовища в Україні пришвидшиться процес виявлення екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності, що сприятиме зменшенню кількості екологічних правопорушень та покращенню екологічної ситуації в нашій державі загалом.

Вказано, що особливістю ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» є введення поняття та порядку застосування післяпроектного моніторингу, який знаходить своє відображення у статті 13 Закону. Якщо це передбачено висновком з оцінки впливу на довкілля, суб'єкт господарювання забезпечує здійснення післяпроектного моніторингу з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення.

Наголошено, що інститут екологічної експертизи не зовсім відійшов у минуле після втрати чинності Закону України «Про екологічну експертизу», оскільки його відголоски знаходять своє відображення у статті 10 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», яка передбачає право уповноваженого центрального органу та уповноваженого територіального органу утворювати експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, члени яких призначаються строком на три роки. Уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з числа яких можуть призначатися члени експертної комісії з оцінки впливу на довкілля.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, екологічна безпека, контроль, охорона довкілля, екологічна інформація, планована діяльність, управління в галузі охорони довкілля.

Slyvka M.M. Environmental monitoring and environmental impact assessment as management functions in the field of environmental protection.

The article is devoted to the analysis of existing scientific approaches and current Ukrainian legislation regarding the essence of environmental monitoring and environmental impact assessment as management functions in the field of environmental protection.

It is stated that environmental monitoring should be considered, first and foremost, as a management function in the field of nature use and environmental protection.

It is emphasized that environmental monitoring is an integral part of ensuring environmental safety, the main purpose of which is to prevent environmental violations and environmental disasters at the domestic and global levels. The introduction of an effective environmental monitoring mechanism to control the state of the environment in Ukraine will accelerate the process of identifying environmental offences and bringing those responsible to justice, which will help to reduce the number of environmental offences and improve the environmental situation in our country as a whole.

It is noted that a distinctive feature of the Law of Ukraine “On Environmental Impact Assessment” is the introduction of the concept and procedure for post-project monitoring, which is reflected in Article 13 of the Law. If provided for in the environmental impact assessment report, the business entity shall ensure post-project monitoring in order to identify any discrepancies and deviations in the predicted levels of impact and the effectiveness of measures to prevent and reduce environmental pollution.

It is emphasized that the institution of environmental expertise has not completely disappeared after the Law of Ukraine “On Environmental Expertise” ceased to be in force, as its echoes are reflected in Article 10 of the Law of Ukraine “On Environmental Impact Assessment,” which provides for the right of the authorized central body and the authorized territorial body to form expert commissions for environmental impact assessment, whose members are appointed for a term of three years. The authorized central body maintains a register of experts from among whom members of the expert commission for environmental impact assessment may be appointed.

Key words: environment, environmental safety, control, environmental protection, environmental information, planned activities, environmental management.

Постановка проблеми. Сьогодні, як ніколи гостро, стоїть проблема охорони навколишнього природного середовища, оскільки забезпечення екологічного благополуччя населення є запорукою здорової нації. Покращення стану навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного та екологічного законодавства на державному рівні, розробки та прийняття дієвих програм на рівні територіальних громад, налагодження системи моніторингу, а також шляхом здійснення оцінки впливу на довкілля.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства з'ясувати суть екологічного моніторингу та оцінки впливу на довкілля як функцій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, встановити їх значення, місце та роль у забезпеченні екологічної безпеки.

Стан опрацювання проблематики. У науці екологічного права дослідженню проблем державного управління в галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища присвячено праці А.П. Гетьмана, Г.І. Балюк, Т.І. Демчук, В.В. Костицького, С.М. Кравченка, Н.Р. Кобецької, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка та ін.

Виклад основного матеріалу. Створення сучасної системи екологічного моніторингу в Україні зумовлено прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно із статтею 22 даного закону 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 [1].

С.В. Шарапова зазначає, що під екологічним моніторингом слід розуміти врегульовану законодавством, наукову, інформаційно-аналітичну систему, що дозволяє визначати та прогнозувати зміни стану навколишнього природного середовища, контролювати та управляти ними [2, с. 8].

На нашу думку, екологічний моніторинг необхідно розглядати, перш за все, як функцію управління у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Зміст управління в сфері природокористування та охорони довкілля складається з відповідних функцій, під якими слід розуміти визначені екологічним законодавством види діяльності органів управління та інших суб'єктів права, спрямованих на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів і охорону навколишнього природного середовища [3, с. 43].

Варто зауважити, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід щодо класифікації функцій управління.

Пропонуємо розглянути класифікацію функцій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, запропоновану А.П. Гетьманом та М.В. Шульгою, які поділяють їх на три групи: організаційна, попереджувально-охоронна та інші.

До групи організаційних функцій належать облік природних ресурсів; розподіл та перерозподіл природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля, а також просторово-територіальний устрій об'єктів природи.

Група попереджувально-охоронних функцій включає спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу та екологічний контроль.

Третя група об'єднує інформування про стан навколишнього середовища; стандартизацію і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів [4, с. 38].

У законодавстві України зустрічаються різні класифікації екологічного моніторингу. Так, залежно від об'єктів природи, по відношенню до яких проводиться екологічний моніторинг, виокремлюють моніторинг земель, вод, лісів, тваринного світу, рослинного світу, а також моніторинг у галузі атмосферного повітря.

Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» здійснено поділ екологічного моніторингу залежно від його призначення на: загальний, кризовий та фоновий.

Загальний екологічний моніторинг – це оптимальні за кількістю та розміщенням місця, параметри і періодичність спостережень за довкіллям, які дають змогу на основі оцінки і прогнозування стану довкілля підтримувати прийняття відповідних рішень на всіх рівнях відомчої і загальнодержавної екологічної діяльності.

Кризовий екологічний моніторинг передбачає інтенсивні спостереження за природними об'єктами, джерелами техногенного впливу, розташованими в районах екологічної напруженості, у зонах аварій та небезпечних природних явищ із шкідливими екологічними наслідками та забезпечення реагування на кризові та надзвичайні екологічні ситуації.

Фоновий екологічний моніторинг розглядають як багаторічні та комплексні дослідження спеціально визначених об'єктів природоохоронних зон [5].

За територіальною ознакою моніторинг поділяють також на регіональний, локальний, національний, глобальний.

Регіональний моніторинг діє в межах адміністративно-територіальних одиниць, а локальний – на території окремих об'єктів.

Основним нормативно-правовим актом у сфері моніторингу охорони навколишнього природного середовища є Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року [6]. Виходячи із даного Положення, система моніторингу охорони довкілля спрямована на підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Як бачимо, екологічний моніторинг відіграє важливу роль в інформаційному обслуговуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпеченні екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій.

На нашу думку, екологічний моніторинг є невід'ємною складовою забезпечення екологічної безпеки, основною метою функціонування якого є превенція й екологічних правопорушень, і екологічних катастроф на внутрішньодержавному та світовому рівнях. У результаті запровадження ефективного механізму екологічного моніторингу щодо контролю за станом навколишнього природного середовища в Україні пришвидшиться процес виявлення екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності, що сприятиме зменшенню кількості екологічних правопорушень та покращенню екологічної ситуації в нашій державі загалом.

Здійснення державного моніторингу довкілля в Україні покладено на такі суб'єкти як: Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна служ-

ба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України та ін.

Ю.С. Петлюк наголошує на недоліках, 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 і 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 [7, с. 130].

Оскільки Україна максимально тісно підтримує відносини з Європейськими державами з метою отримання членства в Європейській спільноті, вона повинна забезпечувати розвиток та імплементацію в українське Законодавство нових нормативно-правових актів відповідно до вимог світового співтовариства. Саме тому упродовж останніх років Законодавство України зазнало значних трансформацій, деякі нормативно-правові акти були доповнені, деякі змінені, а деякі з них втратили чинність і на заміну їм прийшли нові.

Усі країни світу об'єднує одна спільна проблема – охорона та відновлення навколишнього природного середовища. Як одна із функцій управління охороною навколишнього природного середовища екологічний моніторинг перебуває у тісному взаємозв'язку з іншою функцією – оцінка впливу на довкілля.

Проаналізувавши Закон України «Про екологічну експертизу», дуже легко помітити ті зміни, які відбулися в області охорони навколишнього природного середовища після прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Перш за все, слід сказати, що термін «екологічна експертиза» в усіх нормативно-правових актах був замінений на термін «оцінка впливу на довкілля», під якою розуміються будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, в тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів.

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоди довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, що випливає з преамбули самого Закону [8].

Згідно ч. 1 ст. 2 Закону, оцінка впливу на довкілля – це процедура, що передбачає:

- 1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до статей 5, 6 та 14 цього Закону;
- 2) проведення громадського обговорення відповідно до статей 7, 8 та 14 цього Закону;
- 3) аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 цього Закону інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки трансграничного впливу, іншої інформації;
- 4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого пунктом 3 цієї частини;
- 5) врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до статті 11 цього Закону.

Поряд з цим, ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля», а саме ч. 4 ст. 3, встановлює заборону на початок провадження планованої діяльності (діяльність суб'єктів господарювання згідно категорій та видів встановлених Законом), визначеної частинами другою і третьою цієї статті, без оцінки впливу на довкілля та отримання рішення про провадження планованої діяльності [8].

Іншою цікавою особливістю ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» є введення поняття та порядку застосування післяпроектного моніторингу, який знаходить своє відображення у статті 13

Закону. Якщо це передбачено висновком з оцінки впливу на довкілля, суб'єкт господарювання забезпечує здійснення післяпроектного моніторингу з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення.

Водночас не можна сказати, що інститут екологічної експертизи зовсім відійшов у минуле після втрати чинності Закону України «Про екологічну експертизу», оскільки його відголоски знаходять своє відображення у статті 10 нового Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», яка передбачає право уповноваженого центрального органу та уповноваженого територіального органу утворювати експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, члени яких призначаються строком на три роки. Уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з числа яких можуть призначатися члени експертної комісії з оцінки впливу на довкілля.

З порівняльного аналізу вказаних двох нормативно-правових актів можна дійти висновку про концептуально новий підхід щодо охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, є суттєва зміна як у підході до суб'єкта, на якого покладається обов'язок щодо вчинення дій з метою захисту навколишнього природного середовища, так і процедури здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» фактично покладає обов'язки з повідомлення державних органів щодо можливої екологічної загрози в результаті здійснення планової діяльності на самих суб'єктів господарювання, які здійснюють таку діяльність. Тоді як старий Закон чітко визначав обов'язок державних органів здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, діяльність яких містить чи може містити загрозу навколишньому природному середовищу.

Іншою новелою стало фактично чітке визначення суб'єктів та віднесення їх до категорій видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля, а також покладення на них обов'язку самостійно подавати повідомлення про здійснення ними планової діяльності, яка визначена Законом, та звітів з оцінки впливу на навколишнє природне середовище до відповідних уповноважених органів державної влади.

Висновки. Резюмуючи вищевикладене стосовно екологічного моніторингу, приходимо до висновку, що останній допомагає уповноваженим державним інституціям у проведенні спостереження за станом навколишнього природного середовища, а також сприяє контролю та керуванню за змінами, що відбуваються в екологічній ситуації України. Оцінка впливу на довкілля є ключовою функцією управління, яка дозволяє передбачити та оцінити можливі наслідки планованої господарської діяльності для довкілля та здоров'я населення. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» хоча й містить кардинально нові підходи до забезпечення охорони навколишнього природного середовища, однак, поряд з цим, він також містить певні недоліки, які можуть стати суттєвим «каменем спотикання» в його практичній реалізації. Серед них можна виділити відсутність конкретизації всіх термінів, наведених у Законі; відсутність чітко визначених санкцій; відсутність чіткого розподілу прав та обов'язків суб'єктів оцінки впливу на довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р., № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2002. 19 с.
3. Екологічне право України: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів. В.К. Попов, А.П. Гетьман, С.В. Разметаєв та ін.; за ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2001. 480 с.
4. Екологічне право України: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів. А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харків: Право, 2005. 384 с.
5. Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року, № 188/98-В. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38/39. Ст. 248.

6. Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 495.
7. Петлюк Ю. С. Правові засади здійснення екологічного моніторингу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 126–131.
8. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р., № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.