

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2024.1-2.9>

Трегуб О. А.,

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник відділу господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки

Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Макутова Національної академії наук України»

ORCID: 0000-0003-0660-5783

РОЗБУДОВА СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ДОВКІЛЛЯ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПОВОЄННОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ: ПРАВОВИЙ ПОГЛЯД

DEVELOPMENT OF AN ENVIRONMENTAL MONITORING SYSTEM IN THE PERIOD OF WAR AND POST-WAR TRANSFORMATION: A LEGAL VIEW

У статті розглядаються правові питання розбудови державної системи моніторингу довкілля в умовах війни та повоєнної трансформації.

Досліджено стан правового регулювання еколого-моніторингових відносин на сучасному етапі. Виявлено дві основні тенденції, якими характеризується процес формування спеціальної нормативно-правової основи здійснення різних видів моніторингу довкілля, а саме помітний прогрес в удосконаленні порядку здійснення одних видів моніторингу довкілля та відсутність або недосконалість порядку здійснення інших його видів. Наголошено, що найбільш розвиненими є підходи до проведення державного моніторингу вод та державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря. Конкретизовано окремі недоліки правового забезпечення функціонування підсистеми моніторингу лісів та підсистеми моніторингу земель і ґрунтів із визначенням у загальних рисах шляхів їх усунення. Аргументовано, що ліквідація підсистеми моніторингу потенційно небезпечних об'єктів та незавершеність процесу побудови комплексної системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій помножують ризик спричинення екологічної шкоди та порушення екологічних прав людини.

Проаналізовано новели правового регулювання у сфері моніторингу довкілля, передбачені 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», та наголошено на окремих дискусійних моментах. Запропоновано узгодити положення зазначеного Закону щодо моніторингу в сфері управління відходами з нормами Закону України «Про управління відходами», а також доповнити відповідну підсистему моніторингом місць утворення відходів. Висловлено думку про можливість та доцільність інтегрування до структури державної системи моніторингу довкілля підсистеми моніторингу загроз хімічній безпеці. Висвітлено окремі вади механізму, що визначає режими функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем.

Ключові слова: моніторинг довкілля, потенційно небезпечні об'єкти, управління відходами, хімічна безпека, підсистема, режим функціонування.

The present paper discusses the legal issues of the development of the state environmental monitoring system in the period of war and post-war transformation.

The current legal regulation in the field of environmental monitoring is studied. There are two main trends that characterize the formation of a special legal framework for types of environmental monitoring, namely significant progress in improving the procedure for certain types and the absence or imperfection of the procedure for other types of environmental monitoring. It is shown that the rules of state water monitoring and air quality monitoring are the most developed. The paper identifies the shortcomings of the legal framework for the forest monitoring subsystem and the land and soil monitoring subsystem, as well as generally specifies the ways to eliminate them. It is concluded that the abolition of the monitoring subsystem for potentially hazardous objects and the incompleteness of an integrated emergency monitoring and forecasting system multiply the risk of causing environmental damage and violating environmental human rights.

The paper examines the novelties proposed by the Law of Ukraine «On amendments to certain laws of Ukraine on the state environmental monitoring system, environmental information and information support for environmental management», and emphasizes the debatable issues. Recommendations for harmonizing the provisions on waste management monitoring with the Law of Ukraine «On waste management», as well as for waste generation sites monitoring are presented. Special attention is given to the feasibility of integrating the subsystem of chemical safety monitoring into the state environmental monitoring system. The paper also describes the drawbacks of the mechanism for determining the modes of the state environmental monitoring system and its subsystems.

Key words: environmental monitoring, potentially hazardous objects, waste management, chemical safety, subsystem, mode of operation.

Постановка проблеми. Моніторинг довкілля є невід’ємним елементом механізму забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України, адже дозволяє отримувати інформацію про стан навколишнього середовища, прогнозувати його зміни, а також ухвалювати управлінські рішення в екологічній сфері на основі науково обґрунтованих рекомендацій. Моніторинг довкілля є *однією із засадничих гарантій екологічних прав громадян*, тому що його дані складають основу для функціонування інформаційно-аналітичних систем забезпечення доступу до екологічної інформації. Сьогодні від ефективності моніторингу довкілля напругу залежить спроможність держави до подолання нових екологічних загроз, зумовлених високою інтенсивністю та просторовим розмахом воєнних дій, застосуванням різноманітних видів зброї, а також численними терористичними актами та диверсіями.

У державних стратегічних документах, що були прийняті до повномасштабного російського вторгнення (Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року»), ідеться про незадовільний стан державного моніторингу навколишнього середовища. Нова Концепція Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.07.2023 № 610-р, розглядає цю проблему в контексті руйнівних наслідків російської збройної агресії для всіх компонентів навколишнього середовища та виокремлює перешкоди для ефективного функціонування державної системи моніторингу довкілля (далі – ДСМД). Найпершою з перешкод є невідповідність нормативно-технічного, нормативно-правового й організаційного забезпечення цієї системи сучасним вимогам [1].

На сьогоднішній день очевидними є застарілість, суперечливість, неповнота та інші недоліки законодавства, що регулює еколого-моніторингові відносини. На це вказує аналіз положень Закону України від 25.06.1991 № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються загальні засади моніторингу довкілля та його особливості для конкретних об’єктів системи моніторингу (атмосферне повітря, води, ґрунти, ліси, управління відходами, вплив фізичних факторів та ін.). Водночас шляхи розв’язання зазначеної проблеми, що пропонуються Законом України від 20.03.2023 № 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» (далі – Закон про державну систему моніторингу довкілля), потребують глибшого осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу цього дослідження склали наукові праці, присвячені правовим та суміжним питанням моніторингу довкілля. Важливими джерелами науково-правової інформації щодо формування і вдосконалення системи моніторингу довкілля в Україні є статті Е.В. Позняк (аналізуються правові проблеми розвитку інституту екологічного моніторингу в Україні) [2] та С. В. Шарапової (розглядаються аспекти реформування ДСМД в Україні на сучасному етапі) [3]. Монографічне дослідження С. М. Домбровської, В. О. Шведун, О. І. Крюкова і О. М. Ігнатєва «Державна політика у сфері моніторингу стану потенційно небезпечних об’єктів» [4] та наукова стаття О. М. Соболя «Нормативно-правове регулювання моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні» [5] проливають світло на проблематику функціонування моніторингу потенційно небезпечних об’єктів (далі – ПНО), тенденції формування та реалізації державної політики в цій сфері і стан відповідного законодавства. При проведенні цього дослідження були також враховані рекомендації І. Ф. Букши, В. П. Пастернака і Т. С. Пивовар стосовно розбудови державної системи моніторингу лісів України [6].

В одних наукових роботах, попри їх беззаперечну теоретичну або прикладну цінність, упускається із виду ціла низка проблемних питань правового забезпечення моніторингу довкілля. Іншим науковим роботам бракує аналізу чинного та перспективного законодавства, критичної оцінки новел правового регулювання, а також зв’язку з актуальними загрозами і викликами національній безпеці України.

Викладене підтверджує актуальність цього дослідження, а його **мета** – проаналізувати стан і тенденції розвитку правового регулювання еколого-моніторингових відносин, ідентифікувати окремі його недоліки з можливим обґрунтуванням шляхів їх усунення для забезпечення дотримання екологічних прав людини в умовах війни та повоєнної трансформації України.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України, що регулює еколого-моніторингові відносини, уже давно відстає від потреб і реалій часу. Відправні засади моніторингу довкілля визначаються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391. Ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» розкриває мету моніторингу навколишнього природного середовища, називає основних його суб’єктів, а також встановлює вимогу щодо здійснення прогнозування змін відповідного середовища [7]. За більш

ніж тридцятирічний період дії Закону уточнення до цієї статті вносилися лише один раз (у 2012 р.), хоча інформаційні потреби управління у сфері охорони навколишнього природного середовища постійно змінюються під впливом соціально-економічних, екологічних, правових та інших трансформацій. Майже статичними, закріпленими в своїй основі залишаються підходи до організації ДСМД і на рівні підзаконного регулювання. Така ситуація давно непокоїть науковців, які ще в 2013 р. наполягали на необхідності прийняття нового Положення про державну систему екологічного моніторингу в Україні, що мало б закріпити рівні, форми, види, стадії та чіткий перелік суб'єктів цього моніторингу замість Положення про державну систему моніторингу довкілля 1998 р. [2, с. 65].

Окремий інтерес для цього дослідження становить процес формування спеціальної нормативно-правової основи здійснення різних видів моніторингу довкілля, який характеризується неоднозначними тенденціями.

З одного боку, *спостерігається явний прогрес у вдосконаленні порядку здійснення окремих видів моніторингу довкілля*. На цьому рівні правового регулювання еколого-моніторингових відносин найбільш сучасними та розвиненими є підходи, що закріплюються водним законодавством і законодавством про охорону атмосферного повітря.

Так, на виконання ст. 21 «Державний моніторинг вод» Водного кодексу України було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 № 758 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод». У додатках до цього Порядку зафіксовані показники та періодичність здійснення державного моніторингу масивів поверхневих, підземних і морських вод [8]. Новий Порядок здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 № 827. Порядок містить перелік зон та агломерацій, що встановлюються на території України для цілей здійснення моніторингу атмосферного повітря, перелік забруднювальних речовин, щодо яких здійснюється оцінювання, пороги оцінювання, граничні величини та інші рівні забруднювальних речовин, за якими проводиться оцінка якості атмосферного повітря, а також цілі даних оцінювання якості атмосферного повітря та методи оцінювання [9]. Постановою від 28.03.2023 № 272 Уряд України додатково затвердив Порядок запровадження обов'язкових автоматизованих систем контролю викидів забруднюючих речовин. Крім того, наприкінці січня 2024 р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України оприлюднило проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань моніторингу атмосферного повітря», розроблений

відповідно до п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону про державну систему моніторингу довкілля [10].

З іншого боку, *порядок здійснення окремих видів моніторингу довкілля взагалі відсутній або ж потребує істотного вдосконалення*.

Зокрема, тривалий час зберігається правовий «вакуум» щодо створення та функціонування підсистеми моніторингу лісів. Ст. 55 Лісового кодексу України містить визначення моніторингу лісів, розкриває його зміст у загальних рисах та підтверджує належність цього моніторингу до державної системи моніторингу навколишнього природного середовища [11]. Водночас загальні норми Лісового кодексу України не підкріплюються положеннями, які б деталізували порядок моніторингу лісів на підзаконному рівні. З огляду на це, у Рекомендаціях щодо розбудови державної системи моніторингу лісів України, підготовлених у 2019 р. Державним агентством лісових ресурсів України та Національною академією наук України, указується на необхідність розроблення проекту Положення про державну систему моніторингу лісів України, проекту національного переліку показників цієї системи, а також регламенту обміну даними між суб'єктами моніторингу та міжнародними організаціями [6, с. 19]. Наведені рекомендації узгоджуються із Державною стратегією управління лісами України до 2035 року, яка включає запровадження національної інвентаризації лісів та удосконалення їх моніторингу [12].

Особливої уваги потребує також підсистема моніторингу земель і ґрунтів, адже завдяки їй даним держава може вживати ефективніших заходів для забезпечення прав людини на безпечне довкілля, на безпечність та якість харчових продуктів, на вільний доступ до екологічної інформації та інших прав. Вихідні положення щодо моніторингу земель і ґрунтів встановлюються Земельним кодексом України (ст. 191, 192), законами України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель» (ст. 54) та від 19.06.2003 № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (ст. 5, 8, 9). До підпорядкованих нормативно-правових актів у цій сфері належать Положення про моніторинг земель, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 № 661 (останні зміни датовані 19.05.2021), та Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджене наказом Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 № 51 (без змін із моменту прийняття). У січні 2022 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, що передбачає впровадження критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель із застосуванням алгоритмів штучного інтелекту, автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів

на всіх рівнях управління на основі дистанційного зондування Землі та геоінформаційних технологій [13]. Із початком нової фази російської військової агресії проти України в лютому 2022 р. надзвичайно гострою є проблема відновлення ґрунтового покриву, якому завдано шкоди внаслідок воєнних дій. Більша інтеграція цифрових технологій у моніторинг земель і ґрунтів у рамках комплексної системи точного землеробства сприятиме її розв'язанню [14]. Однак реалізація цифрових технологічних рішень є можливою за умови оновлення порядку моніторингу земель і в його складі – моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення.

Під час аналізу правових проблем, що стосуються окремих видів моніторингу довкілля, не буде зайвим згадати про ліквідацію підсистеми моніторингу ПНО. Як впливає з Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затвердженого наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 06.11.2003 № 425 (втратив чинність 03.01.2023), мета моніторингу ПНО полягала в отриманні даних про поточний стан ПНО та актуалізації інформації, що міститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів, для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків [15]. Спеціальні норми та нормативно-правові акти, що стосувалися діяльності, пов'язаної з ПНО, протягом 2019-2022 років були виключені з законодавства.

Так, 26.12.2019 втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1288 «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів». Наступним кроком стало прийняття Закону України від 15.07.2021 № 1686-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки», яким усі положення щодо ПНО виключено з Кодексу цивільного захисту України та Закону України від 18.01.2001 № 2245-III «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [16]. Після цього був прийнятий наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2022 № 802, яким було визнано такими, що втратили чинність, накази Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів, Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів та Стандарту надання Державним департаментом страхового фонду документації адміністративної послуги щодо видачі Свідоцтва про реєстрацію об'єкта у Державному реєстрі потенційно небезпечних об'єктів [17].

Той факт, що сформована на початку 2000-х років нормативно-правова основа діяльності, пов'язаної

з ПНО, уже давно потребувала модернізації, є незаперечним. На це вказують і результати монографічного дослідження [4, с. 114–115]. Однак тут постає питання щодо доцільності ліквідації підсистеми моніторингу ПНО, зокрема зважаючи на те, що альтернативна підсистема моніторингу (як можна очікувати, досконаліша й ефективніша за попередню) до цього часу не була створена.

По-перше, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та прийняті на його виконання нормативно-правові акти не містять спеціальних норм щодо моніторингу відповідних об'єктів. Водночас є правові підстави вважати, що цей моніторинг входить до складу моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій. Як визначено в п. 1 ч. 1 ст. 50 Кодексу цивільного захисту України, об'єкти підвищеної небезпеки належать до джерел небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру [18].

По-друге, порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, перелік суб'єктів цього моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування повинні визначатися Кабінетом Міністрів України (ч. 5 ст. 43 Кодексу цивільного захисту України). Указані порядок та перелік на теперішній час Уряд України ще не визначив, хоча є приклади врегулювання відповідних питань на регіональному рівні. Наприклад, розпорядженням голови Волинської обласної державної адміністрації від 19.11.2019 № 691 було затверджено Положення про систему моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Волинської області. Відсутність загальнодержавного порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій посилює розбіжності між системами нижчих рівнів, що може ускладнити здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій в Україні.

Отже, відмова від подальшого використання підсистеми моніторингу ПНО, з одного боку, та незавершеність процесу побудови комплексної системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, з іншого, помножують ризик виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, а внаслідок цього і ризик спричинення шкоди навколишньому середовищу та порушення екологічних прав людини.

Варто відзначити, що моніторинг ПНО завжди був у центрі уваги фахівців у цій сфері, серед яких і представники Національного університету цивільного захисту України. Один із цих представників, О.М. Соболь, висловив думку про необхідність розширення завдань суб'єктів системи моніторингу надзвичайних ситуацій для здійснення моніторингу ПНО [5, с. 135]. Автори опублікованої у 2023 р. монографії «Державна політика у сфері моніторингу стану

потенційно небезпечних об'єктів» пропонують прийняти Концепцію реалізації державної політики у сфері моніторингу стану ПНО для оцінювання такого стану на основі ризик-орієнтованого підходу та переходу від стратегії ліквідації аварійної ситуації до стратегії її попередження. Дослідники наголошують на важливості вдосконалення нормативно-правового механізму формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері, зокрема шляхом адаптації українського законодавства до права Європейського Союзу (далі – ЄС) [4, с. 160, 163, 204].

Неефективність ДСМД та її галузевих складових обумовлює проведення довгоочікуваної реформи, до завдань якої входить забезпечення взаємодії з подібними системами держав-членів ЄС [19]. Нормативно-правову основу нової системи моніторингу довілля в Україні має закласти Закон про державну систему моніторингу довілля, що набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану (тобто перші позитивні здобутки від реалізації цього Закону можуть з'явитися лише в період повоєнної трансформації). Він покликаний створити ДСМД з оптимізованою структурою, чітко визначеними рівнями та режимами функціонування.

Структура зазначеної системи має складатися з таких елементів (підсистем), як моніторинг атмосферного повітря, моніторинг вод, моніторинг земель і ґрунтів, моніторинг лісів, моніторинг біологічного та ландшафтного різноманіття, моніторинг у сфері управління відходами, моніторинг геологічного середовища та моніторинг впливу фізичних факторів. Виділяються національний (державний), регіональний, локальний (місцевий) та об'єктовий рівні ДСМД з акцентом на можливості створення регіональних центрів моніторингу довілля. Система та підсистеми можуть функціонувати в одному з чотирьох режимів – повсякденного функціонування, підвищеної готовності, реагування на надзвичайні екологічні ситуації та відстеження у відновлювальний (реабілітаційний) період, якими визначається перелік заходів, завдання та порядок взаємодії органів, які здійснюють моніторинг довілля. Крім того, Закон про державну систему моніторингу довілля доповнює Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» низкою вимог до здійснення спостережень за станом довілля [20; 21, с. 219].

Безумовно, за своїм змістом Закон про державну систему моніторингу довілля є необхідним для модернізації правового регулювання еколого-моніторингових відносин. Науковці оцінюють його прийняття як «вагомий та визначальний крок щодо створення ефективної, прозорої та відкритої системи моніторингу довілля» [3, с. 249]. Незважаючи на всю значущість представлених у Законі новел, спрямованих на повосенне відновлення довілля та нормалізацію екологічних умов життя і діяльності людей, є сенс зупинитися на декількох дискусійних моментах.

Перший із них стосується підсистеми моніторингу в сфері управління відходами, яка має бути утворена в межах ДСМД. Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX «Про управління відходами» не містить взаємопов'язаної групи правових норм, присвячених моніторингу в сфері управління відходами, але в різних статтях цього Закону згадуються такі його елементи: моніторинг умов спалювання чи сумісного спалювання відходів (абз. 1 ч. 1 ст. 38); програма моніторингу полігона та моніторинг параметрів навколишнього природного середовища в межах догляду за полігоном після припинення його експлуатації (ч. 4 і 5 ст. 40); моніторинг об'єкта оброблення відходів (п. 4 ч. 12 ст. 42). Для реалізації Закону України «Про управління відходами» та імплементації норм директив 2008/98/ЄС про відходи, 1999/31/ЄС про захоронення відходів і 2010/75/ЄС про промислові викиди Кабінет Міністрів України постановою від 07.11.2023 № 1166 затвердив Порядок проведення моніторингу об'єкта оброблення відходів. Необхідно наголосити, що під таким об'єктом закон розуміє установку, інженерну споруду або інший об'єкт, що використовується для здійснення операцій з *відновлення* або видалення відходів. Запозичений із права ЄС термін «відновлення відходів» означає всі операції, унаслідок яких відходи використовуються із конкретною метою, включаючи підготовку відходів до повторного використання, рециклінг, виробництво енергії та інші операції з відновлення [22]. Усупереч приписам Закону України «Про управління відходами» Закон про державну систему моніторингу довілля фактично прирівнює моніторинг у сфері управління відходами до моніторингу місць утворення, зберігання та видалення відходів (п. 17, який вносить зміни до ст. 46 Закону України «Про управління відходами») [20]. Цей моніторинг здійснювався на виконання ст. 29 Закону України від 05.03.1998 № 187/98-ВР «Про відходи», який уже не є чинним. Тому п. 17 Закону про державну систему моніторингу довілля потрібно узгодити з нормами Закону України «Про управління відходами», які називають окремі складові моніторингу в сфері управління відходами. Водночас підсистема вказаного моніторингу може стати ще інформативнішою, якщо її доповнити моніторингом місць *утворення* відходів. Особливістю утворення відходів є те, що воно відбувається до початку здійснення визначених законом операцій з відходами і не охоплюється поняттям «управління відходами».

Наступним моментом, який може стати предметом самостійної дискусії у наукових та експертних колах, є можливість та доцільність інтегрування до структури ДСМД підсистеми моніторингу загроз *хімічній безпеці*. Упровадження цього виду моніторингу пов'язано з прийняттям Закону України від 01.12.2022 № 2804-IX «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією», який

уводиться в дію з 29.06.2024. У ст. 26 наведеного Закону конкретизуються мета, компоненти, суб'єкти та інші важливі аспекти здійснення моніторингу загроз хімічній безпеці. Під останньою розуміється стан, за якого ризику для здоров'я людини та/або довкілля, які виникають під час виробництва, транспортування, зберігання, використання хімічної продукції, оброблення її відходів, включаючи ризики вчинення хімічних інцидентів, диверсій, терористичних актів, є мінімальними та контрольованими (ст. 1). Усебічне обґрунтування можливості та доцільності віднесення моніторингу загроз хімічній безпеці до ДСМД не є завданням цього дослідження. Однак з метою започаткування наукової дискусії можна навести такі аргументи на користь висловленої думки.

По-перше, законодавство та державні документи стратегічного характеру дають підстави розглядати хімічну безпеку як окремий вид екологічної безпеки. У самому Законі України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» підкреслюється, що забезпеченням хімічної безпеки є діяльність, спрямована на створення умов для стійкого й *екологічно безпечного* соціально-економічного розвитку держави [23]. Зі свого боку Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює підвалини правової охорони цього середовища при застосуванні токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 52 розділу XI «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки») [7], а ціллю Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року є створення ефективної системи хімічної безпеки [24].

По-друге, органом державної влади, на який покладаються функції з формування державної політики у сфері забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією, є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища [23]. У Положенні про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України серед основних завдань останнього присутнє забезпечення формування державної політики у сферах управління відходами та небезпечними хімічними речовинами, як власне і реалізація державної політики в цих сферах [25].

По-третє, управління відходами та управління хімічною продукцією як сфери правового регулювання тісно пов'язані між собою. Це прямо випливає із Закону України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією», дія якого поширюється на оброблення відходів хімічної продукції. Неналежне управління небезпечними відходами, що утворюються під час виробництва або використання хімічної продукції, відноситься до основних джерел загроз хімічній безпеці [23].

Окрім базових положень Закону про державну систему моніторингу довкілля, предметом наукової дискусії є розроблені на його основі підходи до впорядкування еколого-моніторингових відносин у нормативно-правових актах нижчого рівня. У січні 2024 р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України оприлюднило на своєму сайті проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем». Зазначений Порядок визначає цілі ДСМД, завдання, взаємовідносини та інформаційну взаємодію її суб'єктів, режими функціонування відповідної системи та її підсистем, інформаційні потреби управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та інші важливі аспекти [26]. Аналіз Порядку дозволяє розглядати доволі серйозні вади механізму, що визначає режими функціонування ДСМД та її підсистем, а саме:

– рішення про необхідність переходу ДСМД та/або її певних підсистем до режиму підвищеної готовності на національному (державному), регіональному чи локальному (місцевому) рівнях приймає Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Централізація повноважень щодо прийняття відповідного рішення може призвести до недостатньо швидкого реагування на загрозу виникнення надзвичайної екологічної ситуації, особливо на регіональному та локальному рівнях;

– передбачається тимчасове введення режиму надзвичайної екологічної ситуації в Україні або в межах окремої її території у разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації, залежно від прогнозованих наслідків та можливого її рівня, за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування. Відносини, пов'язані з уведенням режиму надзвичайної екологічної ситуації на всій або окремій території України, не є предметом регулювання законодавства про моніторинг довкілля. Одразу ж виникає логічне питання про співвідношення понять «режим надзвичайної екологічної ситуації» у відповідному Порядку та «правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації» у Законі України від 13.07.2000 № 1908-III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Очевидною є і розбіжність наведеного підходу з п. 23 Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11, де визначаються органи державної влади та місцевого самоврядування, уповноважені встановлювати режими підвищеної готовності та надзвичайної ситуації для єдиної державної системи цивільного захисту (саме для системи, а не для території).

Висновки. Проведене дослідження демонструє суперечливі тенденції розвитку правового

регулювання еколого-моніторингових відносин залежно від конкретних видів моніторингу довкілля. Найбільшою динамічністю і зв'язком із сучасними умовами характеризуються законодавчі підходи до здійснення моніторингу вод та моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, тоді як порядок здійснення інших видів моніторингу довкілля перебуває на етапі існування лише відправних засад (моніторинг лісів) або потребує суттєвого оновлення (моніторинг земель і ґрунтів). Ще однією тенденцією змін у сфері моніторингу довкілля є ліквідація його підсистем (мова йде про моніторинг ПНО), що не завершується одночасним переходом від застарілої і малоефективної до прогресивнішої моделі.

На етапі повоєнної трансформації України, що неодмінно включає відновлення довкілля, нормалізацію і поліпшення екологічної обстановки, важливу роль відіграватиме реалізація нової концепції

моніторингу довкілля. Основоположні елементи цієї концепції опосередковує Закон про державну систему моніторингу довкілля, який набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану. Інформаційні властивості майбутньої ДСМД (у межах підсистеми моніторингу в сфері управління відходами) можна покращити за умови врахування положень оновленого законодавства щодо моніторингу об'єкта оброблення відходів у поєднанні з досвідом здійснення моніторингу місць утворення відходів. Потенційним напрямом подальшого розширення цієї системи є включення до неї підсистеми моніторингу загроз хімічній безпеці, можливість та доцільність чого, однак, потребує додаткової аргументації.

Насамкінець, у процесі розбудови ДСМД важливо доопрацювати механізм, що дозволяє визначати режими функціонування цієї системи.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.07.2023 р. № 610-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 67. Ст. 3845.
2. Позняк Е.В. Правові проблеми розвитку інституту екологічного моніторингу в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 6-2. Т. 2. С. 63–66.
3. Шарапова С.В. Реформування державної системи моніторингу довкілля в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. С. 246–249. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.40>
4. Домбровська С.М., Шведун В.О., Крюков О.І., Ігнат'єв О.М. Державна політика у сфері моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів: монографія. Харків: «Діса плюс», 2023. 240 с.
5. Соболь О.М. Нормативно-правове регулювання моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2014. №. 1. С. 130–135.
6. Букша І.Ф., Пастернак В.П., Пивовар Т.С. Рекомендації щодо розбудови державної системи моніторингу лісів України. Харків: УкрНДЛПА, 2019. 35 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 758. *Офіційний вісник України*. 2018. № 76. Ст. 2537.
9. Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 827. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2451.
10. Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань моніторингу атмосферного повітря». *Офіційний веб-сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. 25.01.2024. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-postanovu-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-deyakyh-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayiny-z-rutan-monitoringu-atmosferного-povitrya/> (дата звернення: 10.03.2024)
11. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
12. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1777-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 4. Ст. 256.
13. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 588.
14. Бойко Я. Врятувати ґрунти від наслідків війни. Підбір рішення з урахуванням усіх технологічних складових. *AgroPortal*. 05.01.2023. URL: <https://agroportal.ua/blogs/vryatuvati-grunti-vid-naslidkiv-viyini-pidbir-rishennya-z-urahuvannuyam-usih-tehnologichnih-skladovih> (дата звернення: 10.03.2024)
15. Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 06.11.2003 № 425 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2857.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної безпеки: Закон України від 15.07.2021 р. № 1686-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 42. Ст. 343.
17. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.12.2022 р. № 802. *Офіційний вісник України*. 2023. № 1. Ст. 73.
18. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.

19. Комплексний моніторинг довкілля. *Офіційний веб-сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/reformy/kompleksnyj-monitoryng-dovkillya/> (дата звернення: 10.03.2024)
20. 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 20.03.2023 р. № 2973-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 41. Ст. 2210.
21. Трегуб О.А. Щодо правових засад екологічного моніторингу як гарантії дотримання прав людини в умовах війни. *Четверті наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова* (м. Київ-Одеса, 30 червня 2023 р.). Київ-Одеса-Чернігів: Десна Поліграф, 2023. С. 218–222.
22. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3270.
23. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією: Закон України від 01.12.2022 р. № 2804-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 2. Ст. 84.
24. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1363-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 87. Ст. 5584.
25. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 р. № 614. *Офіційний вісник України*. 2020. № 59. Ст. 1853.
26. Про оприлюднення проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем». *Офіційний веб-сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. 22.01.2024. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-poryadku-funktsionuvannya-derzhavnoyi-systemy-monitoryngu-dovkillya-ta-yiyi-pidsystem/> (дата звернення: 10.03.2024)