

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр професійної та післядипломної освіти
Кафедра управління імені Олега Балацького

Шифр _____

Наказ ректора про
затвердження теми

„До захисту допускається”
завідувачка кафедри
_____ Г.О. Швіндіна

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

на тему

**«Удосконалення системи охорони, моніторингу та
управління якістю атмосферного повітря в Україні»**

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»,
освітньо-професійна програма «Державна служба»

Студентки групи ДС.мз-91 Троян Наталії Василівни

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр.

Кваліфікаційна робота магістра містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело _____ Троян Н.В.

Науковий керівник – кандидат економічних наук, доцент Смоленніков Д.О.

Суми 2020 р.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр професійної та післядипломної освіти
Кафедра управління імені Олега Балацького

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри _____

_____” _____ 20 ____ р.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ МАГІСТРА
за спеціальністю

281 Публічне управління та адміністрування,
освітньо-професійна програма «Державна служба»

студентці групи ДС.мз-91

Троян Наталії Василівні

1. Тема роботи «Удосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні»

затверджена наказом по СумДУ № _____ від „_____” _____ 20 ____ р.

2. Термін подання студентом закінченої роботи _____

3. Мета кваліфікаційної роботи: визначення основних напрямків і рекомендацій щодо удосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

4. Об’єкт дослідження: діяльність системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні.

5. Предмет дослідження: організаційно-економічні відносини, що виникають в процесі охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

6. Кваліфікаційна робота виконується на матеріалах: Закони України, Постанови Кабінету Міністрів України, Накази Міністерств, Директиви ЄС, підручники, статті вітчизняних та зарубіжних авторів, статистичні дані, посібники, Інтернет-ресурси.

7. Орієнтовний план кваліфікаційної роботи, терміни подання розділів керівникові та зміст завдань для виконання поставленої мети.

№ пор.	Назва розділу	Термін подання
I	Аналіз існуючої нормативної бази щодо регулювання правовідносин у сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря	30.10.2020
II	Дослідження ефективності публічного управління в сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря	15.11.2020
III	Удосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря	01.12.2020

Зміст завдань для виконання поставленої мети кваліфікаційної роботи магістра:
 У розділі 1 студент має дослідити нормативно-правову базу регулювання правовідносин у сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні та Європейському Союзі
 У розділі 2 студент має провести аналіз ефективності публічного управління в сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря
 У розділі 3 студент має запропонувати шляхи вдосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря

8. Консультації щодо виконання роботи:

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1			
2			
3			

9. Дата видачі завдання 25.09.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи _____ Смоленніков Д.О.

Завдання до виконання одержав _____ Троян Н.В.

АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто теоретичні і методичні основи щодо формування системи публічного управління в сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

У дослідженні висвітлено нормативно-правове забезпечення охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні та Європейському Союзі. За допомогою емпіричних методів проведено аналіз існуючої системи моніторингу атмосферного повітря та виявлено основні її недоліки. Проведено дослідження діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря, визначено основні проблеми та недоліки в їх діяльності.

Визначено основні шляхи адаптації законодавства України до вимог ЄС та запропоновано шляхи реформування публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря.

РЕФЕРАТ

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи магістра складає 62 стор., в тому числі 8 рисунків, 2 таблиці, 57 використаних джерел та 4 додатки.

Мета роботи є визначення основних напрямків і рекомендацій щодо удосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

Відповідно до поставленої мети були вирішені такі *задачі*:

- аналіз нормативно-правової бази охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні та Європейському Союзі;
- аналіз існуючої системи моніторингу атмосферного повітря в Україні та діяльності органів державного нагляду (контролю);
- дослідження ефективності публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря;
- розроблення рекомендацій щодо адаптації законодавства України до вимог ЄС та механізмів реформування державного управління у сфері охорони атмосферного повітря.

Предметом дослідження є організаційно-економічні відносини, що виникають в процесі охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

Об'єктом дослідження є діяльність системи охорони, моніторингу та управління якості атмосферного повітря в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою є теоретичні та емпіричні методи дослідження. У роботі було використано порівняльний аналіз та структурний аналіз.

Наукова новизна. Розроблено та запропоновано механізми вдосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

Ключові слова: АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ, МОНІТОРИНГ, УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ, ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД, ДИРЕКТИВИ ЄС.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 АНАЛІЗ ІСНУЮЧОЇ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ.....	10
1.1. Нормативно-правове забезпечення охорони атмосферного повітря України.....	10
1.2. Аналіз досвіду Європейського Союзу у сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.....	15
РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ.....	19
2.1. Розроблення та впровадження механізмів моніторингу атмосферного повітря в Україні.....	19
2.2. Аналіз діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря.....	24
2.3. Аналіз ефективності публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та кращих практик зарубіжних країн.....	35
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ.....	42
3.1 Адаптація законодавства України до вимог ЄС.....	42
3.2 Реформування державного управління у сфері охорони атмосферного повітря.....	45
ВИСНОВКИ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	51
ДОДАТОК А.....	59
ДОДАТОК Б.....	60
ДОДАТОК В.....	61
ДОДАТОК Г.....	62

ВСТУП

Атмосферне повітря являється одним з важливих компонентів довкілля, якість якого впливає на існування людей, тварин та рослин. З кожним днем зростає негативний антропогенний вплив на атмосферне повітря. Масштаби забруднення набули загрозливого характеру, що призводить до захворюваності та підвищення ризику смертності населення.

Потрібно врахувати факт, що забруднення повітря носить транскордонний характер та наносить значної шкоди довкіллю не тільки одній країні. Проблема інтенсивного забруднення повітря потребує негайного вирішення на державному та міжнародному рівнях.

Однією з актуальних проблем в Україні на сьогодні є збереження, поліпшення та відтворення якісного стану атмосферного повітря. В даному контексті особливо гостро відчувається недосконалість правової охорони атмосферного повітря. Значна частина нормативно-правових актів, що здійснюють регулювання у сфері охорони атмосферного повітря діє ще з часів радянського союзу.

В першу чергу вирішення проблеми забруднення атмосферного повітря вимагає від України вжиття заходів в міжнародно-правовій площині. В рамках міжнародного співробітництва розроблено низку важливих документів, що мають позитивний вплив на розвиток національного екологічного законодавства. Одним з важливих напрямків розвитку законодавства є його гармонізація з законодавчими вимогами Європейського Союзу. Проте, незважаючи на позитивну динаміку змін в українському законодавстві, сфера охорони атмосферного повітря потребує розвитку та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Управління у сфері охорони довкілля зарубіжних країн направлене не на подолання наслідків забруднення, а на попередження та зменшення антропогенного навантаження. Особливе місце в системі попередження

забруднення атмосферного повітря належить моніторингу, який дозволяє оцінити реальний стан атмосферного повітря.

В Україні діє система моніторингу атмосферного повітря, що впроваджена двадцять років тому. Результати моніторингу не надають об'єктивну інформацію про якість атмосферного повітря, що в свою чергу унеможливує прийняття ефективних управлінських рішень. В даній ситуації особливо важливим є удосконалення державного управління у сфері охорони атмосферного повітря.

Всі вище зазначені обставини свідчать про необхідність проведення аналізу законодавства щодо охорони та моніторингу атмосферного повітря, дослідження ефективності існуючої системи охорони атмосферного повітря та виявлення її недоліків. Існує потреба вивчення досвіду країн європейського співтовариства щодо створення в сфері довкілля дієвої системи державного управління та пошуку рішень щодо вдосконалення державного управління в Україні.

Мета роботи є визначення основних напрямків і рекомендацій щодо удосконалення системи охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря. Відповідно до поставленої мети були вирішені такі завдання:

- аналіз нормативно-правової бази охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря в Україні та Європейському Союзі;
- аналіз існуючої системи моніторингу атмосферного повітря в Україні та діяльності органів державного нагляду (контролю);
- дослідження ефективності публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря;
- розроблення рекомендацій щодо адаптації законодавства України до вимог ЄС та механізмів реформування державного управління у сфері охорони атмосферного повітря.

Предметом дослідження є організаційно-економічні відносини, що виникають в процесі охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря.

Об'єктом дослідження є діяльність системи охорони, моніторингу та управління якості атмосферного повітря в Україні.

Наукова новизна. Розроблено та запропоновано шляхи вдосконалення державного управління у сфері охорони атмосферного повітря та запропоновано рекомендації щодо адаптації українського законодавства до вимог ЄС. Визначено головні проблеми при проведенні моніторингу атмосферного повітря та здійснення державного нагляду (контролю).

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Держекоінспекція – Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи

НДТМ – Найкращі доступні технології та методи управління

Міндовкілля - Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

ЛОС – леткі органічні сполуки

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ДАЗВ – Державне агентство України з управління зоною відчуження

КУпАП – Кодекс України про адміністративне правопорушення

РОЗДІЛ 1 АНАЛІЗ ІСНУЮЧОЇ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

1.1 Нормативно-правове забезпечення охорони атмосферного повітря України

Охорона атмосферного повітря займає особливе місце в системі охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» «охорона атмосферного повітря - система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів» [1].

Правовідносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2], Законом України «Про охорону атмосферного повітря» [1], та іншими нормативно-правовими актами.

Галузь охорони атмосферного повітря складається з розгалуженої системи нормативно-правових актів, більшість з яких є підзаконними. Нормативні документи містять принципи та основи, що були закріплені законодавством СРСР, а також науково-відповідні пропозиції та рекомендації, ґрунтовані на закордонному досвіді. Нормативно-правова база у галузі охорони атмосферного повітря наведена у таблиці 1.1.

Конституція України закріплює право власності народу України на атмосферне повітря та є правовою основою його охорони та використання [3].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює напрямки державної політики у сфері охорони атмосферного повітря [2].

Таблиця 1.1. – Законодавство України у сфері охорони атмосферного повітря

Сфера регулювання	Нормативно-правовий акт
Правові і організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря [1].	Закон України «Про охорону атмосферного повітря» [1].
Регулювання найбільш поширених та небезпечних хімічних речовин [6].	Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2001 року №1598 [6].
Порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел [21].	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 №1780 [21].
Порядок розроблення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах двигуна[21].	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 №303 [21].
Порядок розроблення нормативів екологічної безпеки[21].	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 №299 [21].
Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел [21].	Наказ Мінприроди від 27 червня 2006 року № 309 [21].
Технологічні нормативи допустимих викидів обмежують масову концентрацію забруднюючих речовин у газах (мг/м ³), що відводяться від окремих типів обладнання, споруд у місці їх виходу з устаткування [21].	Наказ Мінприроди від 16 серпня 2004 року № 317 [21].
Вимоги щодо охорони атмосферного повітря на території населених місць та місць оздоровлення населення[21].	Наказ Міністерства охорони здоров'я від 09.07.1997 № 201 [21].
Нормативи вмісту забруднюючих речовин у вихлопних газах транспортних засобів [7].	ДСТУ 4276-04 «Норми і методи вимірювань димності у відпрацьованих газах автомобілів з дизелями або газодизелями» та ДСТУ 4277-04 «Норми і методи вимірювання оксиду вуглецю та вуглеводнів у відпрацьованих газах автомобілів, що працюють на бензині або газовому паливі» [7].
Порядок ведення державного обліку [9].	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 №1655 [9].
Порядок проведення моніторингу [10].	Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 №827 [10].
Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян — підприємців[5].	Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 [5].
Інструкції про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря [21].	Наказ Мінекоресурсів від 10 травня 2002 року № 177 [21].

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» визначає правові та організаційні вимоги щодо охорони та використання атмосферного повітря [1]. В законі визначені загальні положення щодо: стандартизації та нормування, проведення організаційно-правових заходів охорони, контролю, моніторингу, економічних механізмів забезпечення охорони, державного обліку, відповідальності за порушення вимог закону та міжнародної співпраці в даній галузі.

Система правових заходів у сфері охорони атмосферного повітря включає заходи дозвільного, попереджувального, стимулюючого контрольного та заборонного характеру [4].

1. Заходи дозвільного характеру. З метою організації охорони якісного та кількісного складу атмосферного повітря встановлена дозвільна система регулювання викидів. Юридичні особи, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел зобов'язані отримати дозвіл на викиди [1]. Дозволи на викиди видаються спеціально уповноваженими органами за умови наявності погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [1]. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища видає дозволи для об'єктів першої групи терміном на 5 років, а обласні, Київська, Севастопольська міські державні адміністрації, орган виконавчої влади АРК - дозволи для об'єктів другої та третьої групи терміном 10 років та з необмеженим терміном дії відповідно[5].

Дозволами встановлюються: нормативи граничнодопустимого викиду, вимоги до технологічного управління, заходи щодо скорочення викидів.

2. Заходи попереджувального характеру включають велику кількість вимог стосовно забезпечення якісного стану атмосферного повітря. До цієї групи заходів належить: стандартизація та нормування; планування; моніторинг; державний облік тощо[4].

Крім того до заходів превентивного характеру входить регулювання найбільш поширених та небезпечних забруднюючих речовин, що дозволяє забезпечити екологічну безпеку, створити сприятливе середовище для життя та запобігти негативному впливу на здоров'я населення та довкілля [6]. Перелік речовин, що підлягають регулюванню переглядається кожні 5 років.

Нормування та стандартизація встановлюють комплекс обов'язкових вимог, норм та правил щодо його охорони атмосферного повітря [4]. Українським законодавством передбачений широкий комплекс нормативів у сфері охорони атмосферного повітря. Види нормативів зображені в Рисунку 1.1.

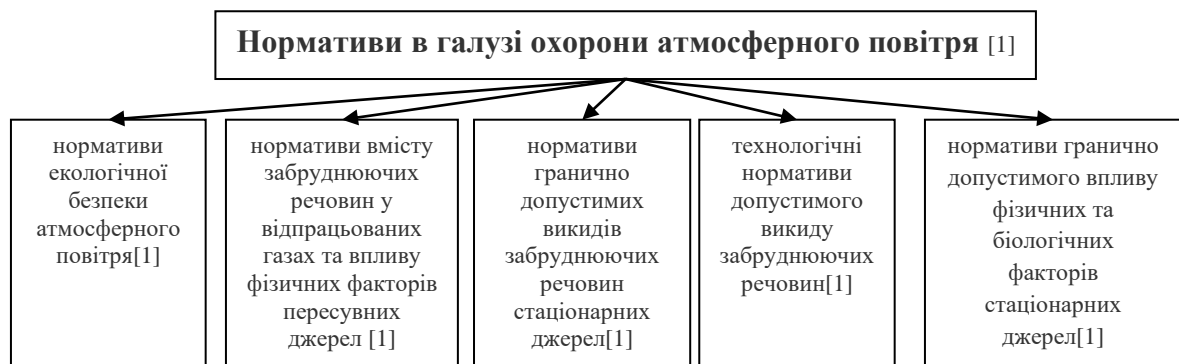


Рисунок 1.1 – Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря[1]

Крім вище зазначених нормативів, нормування викидів від пересувних джерел врегульовано стандартами ДСТУ 4276-04 «Норми і методи вимірювань димності у відпрацьованих газах автомобілів з дизелями або газодизелями» та ДСТУ 4277-04 «Норми і методи вимірювання оксиду вуглецю та вуглеводнів у відпрацьованих газах автомобілів, що працюють на бензині або газовому паливі» [7]. Проте, дані нормативи застарілі і не здатні забезпечити екологічну безпеку автотранспорту. В Україні в рамках інтеграції до Європейського Союзу поступово запроваджувались екологічні стандарти «Євро-3», «Євро-4», «Євро-5», а введення в дію стандарту «Євро-6» перенесено на 2025 рік, проте застосування даних нормативів вимагаються при ввезенні автомобілів з-за кордону та при виробництві нових.

Загалом у законодавстві України стандарти є загальним і обов'язковим напрямком визначення стану довкілля. В свою чергу нормативи викидів конкретизують стандарти. Для оцінювання якості атмосферного повітря використовують нормативи граничнодопустимої концентрації, які базуються на оцінці дії поллютанта на організм людини. Існуючі нормативи здебільшого завищені, а обсяг небезпечних речовин в повітрі міститься в мізерних концентраціях, крім того не досліджується їх комбінована дія та перетворення. В законодавстві не відображено положення про вплив поллютантів на екосистему [8].

Державному обліку підпадають об'єкти, що чинять або можуть чинити негативний вплив на стан здоров'я людей та на стан повітря, його дані використовуються під час розробки екологічних програм, державного нагляду (контролю), регулювання викидів тощо [9].

Моніторинг атмосферного повітря дозволяє отримати, зібрати, обробити, зберегти та проаналізувати інформацію про викиди та рівень забруднення атмосферного повітря, а також прогнозувати його зміни та прийняти відповідні рішення у сфері охорони атмосферного повітря [10].

3. Мета контрольних заходів полягає у перевірці дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря, розрізняють: державний контроль, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що здійснює державний нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; виробничий – проводиться суб'єктами господарювання безпосередньо під час господарської діяльності; громадський – контроль громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища [1].

4. Заходи стимулюючого характеру включають організаційно-економічні заходи (екологічний податок, відшкодування збитків за порушення законодавства щодо охорони атмосфери, надання кредитних та податкових пільг у разі впровадження суб'єктами господарювання ресурсозберігаючих

технологій) та відповідальність за порушення вимог чинного законодавства [4].

5. Заборонні заходи. Українське законодавство передбачає можливість тимчасової заборони (зупинення) експлуатації джерел викидів забруднюючих речовин якщо їх робота здійснюється з порушенням вимог чинного законодавства [1].

Таким чином можна зробити висновок, що українське законодавство у сфері охорони атмосферного повітря включає велику кількість нормативно-правових актів. Проте, враховуючи рівень забруднення атмосферного повітря та процес імплементації України до Європейського Союзу законодавство потребує перегляду та внесення змін до ряду нормативно-правових актів.

1.2. Аналіз досвіду Європейського Союзу у сфері охорони, моніторингу та управління якістю атмосферного повітря

В Європейському Союзі особливу увагу приділяють питанню проблеми забруднення атмосферного повітря. Законодавства ЄС направлене на поступове скорочення викидів забруднюючих речовин та мінімізацію впливу на здоров'я населення. З цією метою в законодавстві ЄС встановлені основні принципи оцінки стану довкілля, принципи проведення моніторингу, нормативи граничнодопустимих викидів, визначені стандарти якості повітря та ін. [11].

Сфера охорони атмосфери є найчисельнішою за кількістю прийнятих нормативно-правових документів та налічує 18 Директив, 10 Рішень та 2 Регламенти.

Директиви ЄС є нормативно-правовими актами, які повинні виконуватись на всій території ЄС. Регламенти визначають загальні правила поведінки, що мають пряму дію та чітку визначену ціль стосовно виконання вимог. Рішення мають індивідуальний характер та є обов'язковими для зацікавлених сторін.

Директиви та Рішення ЄС визначають стандарти якості атмосферного повітря, вимоги до контролю якості продукції, моніторингу та обміну інформації.

Стандарти якості довкіллям та вимоги до контролю продукції визначають наступні Директиви ЄС:

- Директива 96/62/ЄС «Щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери» - встановлює базові принципи визначення та оцінювання якості атмосферного повітря [12]. Директива встановлює для стану забруднення атмосфери обмежувальні рівні (кількісні значення) та критичні межі. Обмежувальний рівень – науково визначені значення поллютантів, які встановлюються з метою запобігання чи зменшення впливу на навколишнє середовище та/або здоров'я людей та яких необхідно досягти та не допускати перевищень в подальшому. Критичні межі – це рівень поза яким наявний ризик здоров'ю населення.

- Директива № 2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи» [13]. Переважна більшість положень директиви стосується моніторингу атмосферного повітря та встановленню нормативів якості повітря. Директива визначає заходи, що направлені на: визначення цілей спрямованих на запобігання та зменшення негативного впливу на довкілля та здоров'я людей; оцінку якості повітря всіма державами на основі загальноприйнятих методів та критеріїв; гарантує доступність для громадськості інформації про якість атмосферного повітря; співпрацю держав-членів ЄС з метою зменшення рівня забруднення.

- Директива 2016/2284ЄС передбачає скорочення національних квот на викиди окремих речовин: аміаку, оксидів азоту, НМЛОС, пилу, діоксиду сірки [14];

- Директива Ради 96/61/ЄС «Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень» - визначає механізми, щодо запобігання та мінімізації викидів забруднюючих речовин в ґрунт, воду, атмосферу [15];

- Директива № 94/63/ЄС «Про контроль викидів летких органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій», з метою зменшення викидів ЛОС встановлює вимоги до експлуатації устаткування, що використовується для зберігання нафти і нафтопродуктів [16];

- Директива № 1999/32/ЄС спрямована на зменшення викидів діоксиду сірки, що утворюється при спалюванні палива [17];

- Директива № 2004/42/ЄС про обмеження викидів летких органічних сполук за рахунок використання органічних розчинників у певних фарбах і лаках та продукції полірування транспортних засобів встановлює граничнодопустимі концентрації забруднюючих речовин в робочій зоні та спрямована на охорону праці та попередження впливу на здоров'я населення [18];

- Директива № 98/70/ЄС про якість бензину та дизельного палива встановлює заборону на реалізацію етилового бензину і свинцевих добавок до нього [19];

- Директива №2010/75/ЄС про контроль промислових викидів передбачає запровадження інтегрованої дозвільної системи, запровадження найкращих доступних технологій та методів управління, встановлює граничні значення викидів. В основному дана директива направлена на модернізацію підприємств та посилення ролі громадськості в процесі прийняття рішень щодо видачі дозволів та дотримання їх умов [20];

- Директива № 2004/107/ЄС про миш'як, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні (бенз(а)пірен) у атмосферному повітрі встановлює вимогу до концентрації речовин та методики їх вимірювань та визначає заходи, які необхідно вживати при досягненні порогових значень концентрацій забруднюючих речовин тощо[21].

Отже, в Європейському Союзі для покращення якості атмосферного повітря прийнято низку директив, що дозволяють контролювати якість атмосферного повітря та оперативно реагувати на погіршення його стану. При

цьому особлива увага приділяється моніторингу і оцінці якості атмосферного повітря. При цьому моніторинг передбачає: оцінку якості атмосферного повітря за результатами вимірювання загальнопоширених забруднюючих речовин; зонування території; розробку планів поліпшення якості атмосферного повітря в зонах та агломераціях.

РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

2.1. Розроблення та впровадження механізмів моніторингу атмосферного повітря в Україні

Право громадян на безпечне для здоров'я та життя довкілля, а також право на отримання повної, достовірної інформації про стан довкілля гарантоване Конституцією України [3] та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2].

Отримання екологічної інформації можливе за допомогою системи моніторингу.

В Україні створена державна система моніторингу. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 №391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» «державна система моніторингу довкілля (далі - система моніторингу) - це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки» [22].

Однією з частин системи моніторингу є державний моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря.

До вересня 2019 року проведення та організація державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря здійснювалась відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 №343 [23]. Контроль за вмістом забруднюючих речовин в населених пунктах України здійснював Український гідрометцентр. Концентрація забруднюючих речовин в повітрі визначалась шляхом відбору проб повітря на стаціонарних постах спостереження, що

розташовані в населених пунктах. При цьому кількість стаціонарних постів спостереження, залежала від кількості населення та структури промисловості і коливалась від одного (міста з населенням до 50 тис. мешканців) до двадцяти постів (міста-мільйонники). Обов'язковому моніторингу підлягали загальнопоширені забруднюючі речовини: оксид вуглецю, діоксид сірки, пил, діоксид азоту, формальдегід, бенз(а)пірен, свинець та його неорганічні сполуки, радіоактивні речовини [23].

За даними Центральної геофізичної обсерваторії ім. Б. Срезневського у 2019 році спостереження за станом атмосферного повітря проводилось на 129 станціях спостереження у 39 містах, атмосферне повітря досліджувалось на вміст 22-х забруднюючих речовин, в тому числі визначались вісім важких металів [24].

Найбільша кількість постів спостереження знаходиться в м. Києві (16), Харкові (10), Одесі (8), Дніпрі (6). На території Сумської області систематичні спостереження за станом повітря проводяться на 3-х стаціонарних постах, що розташовані в м. Суми, в інших населених пунктах Сумської області спостереження не здійснюються.

Слід відмітити, що відбір проб атмосферного повітря проводився у визначені часові проміжки за повною (4 відбори проб протягом доби), неповною (3 відбори проб на добу), скороченою (два відбори проб) чи добовою (неперервні спостереження) програмою спостережень. Вказана організація проведення спостережень не дає змогу фіксувати стан повітря в період між проміжками відбору проб. Крім того, згідно рекомендацій Центральної геофізичної обсерваторії, на період відпустки або лікарняного спостерігача відбір проб атмосферного повітря на постах взагалі не проводиться.

Для визначення якості повітря фактичні концентрації забруднюючих речовин порівнюють з ГДК (максимальна концентрація забруднюючої речовини повітрі, яка при періодичному чи постійному впливі на навколишнє середовище або людину не чинить прямої чи опосередкованої шкідливої дії), а результатом порівняння є кратність перевищення ГДК. Проте таке порівняння є

некоректним, оскільки при цьому не оцінюється рівень впливу на здоров'я населення окремих речовин, які мають різну ступінь шкідливості.

Діюча система моніторингу атмосферного повітря не дозволяє оперативно отримувати інформацію про концентрації забруднюючих речовин та, відповідно, приймати оперативні заходи реагування. Наприклад, у місті Києві інформацію про концентрації забруднюючих речовин опубліковує Центральна геофізична обсерваторія, проте дані є неповними та зберігаються на сайті протягом кількох днів. В той час у місті Суми інформація про стан атмосферного повітря розміщується на сайті Сумської міської ради лише один раз на місяць. В багатьох містах України таке інформування взагалі відсутнє.

Існуюча в Україні організація моніторингу атмосферного повітря не відповідає вимогам та стандартам Європейського Союзу.

З метою імплементації вимог Директиви № 2008/50/ЄС та Директиви № 2004/107/ЄС, які визначають вимоги до моніторингу атмосферного повітря та його якості прийнята Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 №827 «Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» [10].

Постановою визначений порядок проведення, механізми організації, механізми взаємодії державних органів під час здійснення моніторингу та інформування населення про стан повітря.

Суб'єктами моніторингу атмосферного повітря є Міндовкілля, МОЗ, ДСНС, ДАЗВ, обласні державні адміністрації, виконавчі органи міських рад [10].

Для проведення ефективного моніторингу та управління якістю атмосферного повітря територія України поділена на 25 зон та 24 агломерації. В кожній зоні та агломерації повинен бути визначений орган управління якістю повітря до функцій якого входить розробка та впровадження заходів щодо поліпшення якості атмосферного повітря [10].

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 №827 передбачено: внесення до переліку забруднюючих речовин, вимірювання яких

проводяться обов'язково, речовин, що мають значний негативний вплив на здоров'я населення – PM_{2,5}, PM₁₀ та озон; створення, відповідно до європейських вимог, нової мережі постів спостереження; визначення показників рівня забруднення атмосфери, перевищення яких вимагає запровадження заходів щодо мінімізації шкідливого впливу на здоров'я та покращення стану повітря; розроблення на кожні 5 років програми моніторингу для зон та агломерацій; своєчасне інформування населення та створення інформаційно-аналітичної системи даних про якість повітря [10].

На даний час в Україні розпочалась автоматична передача даних про якість атмосферного повітря. Перша в Україні автоматизована система державного моніторингу атмосферного повітря впроваджена в Донецькій області. Погодинно з семи постів спостереження передається інформація про концентрації зважених часток пилу діаметром 2,5 та менше 10мкм, діоксиду сірки, озону, діоксиду азоту, на підстав якої розраховується індекс забруднення повітря [25]. В подальшому Міндовкілля планує підключити до автоматичної передачі даних пости спостереження Київської та Дніпропетровської областей.

Проте, на сьогодні більшість положень постанови так і не реалізовані. Система моніторингу якості атмосферного повітря не оновлена і не може забезпечити надання повної актуальної інформації про стан атмосфери.

Поряд з державним моніторингом в останні роки активно розвивається так званий «громадський» моніторинг стану повітря. Громадські організації не тільки піднімають питання ефективності державного моніторингу атмосферного повітря, а і створюють ІТ-продукти, що забезпечують інформування населення про якісний склад атмосферного повітря.

В Україні діють соціальні, екологічні, незалежні проекти, які забезпечують проведення вимірювання показників стану атмосферного повітря та інформують громадськість про його стан. Серед них можна виділити такі: SaveEcoBot, «ЛУН Місто», EcoCity, SaveDnipro, luftdaten.info та інші.

Так, проект SaveEcoBot являє собою екологічний чат-бот в якому взаємопов'язані органи влади і громадська ініціатива. Дана програма містить

інформацію про якість атмосферного повітря, екологічні податки, реєстри виданих документів дозвільного характеру та реєстри оцінки впливу на довкілля. SaveEcoBot акумулює інформацію про якість атмосферного повітря зі станцій, встановлених громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування та іншими. Ресурс об'єднує дані про стан атмосферного повітря більше ніж з 15 джерел та дозволяє в режимі реального часу отримати інформацію про стан повітря [26].

Проект «ЛУН Місто» - це соціальний проект, який займається дослідженням якості міського середовища, зокрема якості атмосферного повітря м. Києва. На базі власних станцій проводиться вимірювання вологості, температури повітря та вмісту в повітрі пилу розміром до 10 мікронів – PM₁, PM_{2,5}, PM₁₀ мкм. Дані якості повітря конвертуються за шкалою AQI (індекс якості повітря), яка розроблена Агенцією з охорони довкілля США та використовується в багатьох країнах світу. Вимірювання проводяться щосекунди і відображаються в режимі реального часу [27].

Вимірювальні станції EcoCity проводить дослідження та інформування населення про якість атмосфери населених пунктів України. На побутових станціях проводять вимірювання вмісту в повітрі пилу PM_{2,5}, PM₁₀ мкм, вологості, температури. Інформація з власних станцій та станцій, що встановлені громадянами, акумулюється та оприлюднюється на власному сайті [28].

Беззаперечною перевагою системи громадського моніторингу є можливість розширення мережі спостереження до якої можуть долучатися як громадські організації/проекти, так і громадяни з власними пристроями, що коректно налаштовані.

Проте, існують і певні недоліки використання даних громадського моніторингу. Так, пости спостереження не мають державну сертифікацію вимірювальних можливостей, а прилади, що проводять вимірювання, не пройшли перевірку відповідно до вимог Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [29]. Таким чином, дані громадського моніторингу є

лише інформативними та не можуть використовуватись державними органами для прийняття управлінських рішень [30].

Таким чином, в Україні розпочатий процес реформування системи моніторингу якості атмосферного повітря. Проте, більшість положень вимог щодо приведення моніторингу атмосферного повітря до вимог Європейського Союзу так і не реалізовані. Державна система моніторингу якості атмосферного повітря не оновлена і не може забезпечити надання повної актуальної інформації про стан повітря. В свою чергу громадський моніторинг якості атмосферного повітря, який набув широкого поширення в Україні, не може бути використаним для прийняття управлінських рішень. Тому в подальшому необхідно продовжити реформування даної сфери.

2.2. Аналіз діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря

Державний нагляд (контроль) у сфері охорони атмосферного повітря проводить Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи.

Компетенція Державної екологічної інспекції України визначена Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] та Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 №275 [31].

Держекоінспекція проводить заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням підприємствами, організаціями, установами незалежно від форм власності і господарювання вимог природоохоронного законодавства в т. ч. у сфері охорони атмосферного повітря [2].

Держекоінспекція під час проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря перевіряє:

- виконання загальнодержавних, регіональних та галузевих природоохоронних програм;

- наявність та виконання умов дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря;
- дотримання нормативів у галузі охорони атмосферного повітря;
- дотримання правил експлуатації установок очистки викидів забруднюючих речовин;
- дотримання екологічних показників нафтопродуктів (дизельного палива та бензину автомобільного), що реалізуються шляхом роздрібної та оптової торгівлі;
- надання інформації повної, достовірної та своєчасної про стан атмосферного повітря, визначення обсягів та видів забруднюючих речовин, що надходять в атмосферне повітря [31].

Під час перевірок Держекоінспекція здійснює відбір проб та проводить інструментально-лабораторні вимірювання показників складу та властивостей викидів стаціонарних та пересувних джерел забруднення атмосферного повітря [2].

Основні принципи, правові та організаційні заходи, порядок здійснення державного нагляду (контролю) визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [32].

Відповідно до вище зазначеного закону заходи державного нагляду поділяються на планові та позапланові, які проводяться у формі перевірок.

Планові заходи проводяться згідно річних планів. Орган державного нагляду затверджує плани не пізніше 1 грудня, що передуює плановому.

Планові перевірки проводяться з періодичністю, що залежить від ступеня ризику від провадження господарської діяльності [32].

Ступінь ризику суб'єктів господарювання у сфері охорони довкілля визначається відповідно до критеріїв, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №182 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища,

раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією» [33].

Суб'єкти господарювання залежно від ступеня ризику перевіряються з періодичністю не частіше одного разу на два роки (високий ступінь ризику), одного разу на три роки (середній ступінь), одного разу на п'ять років (незначний ступінь) [32].

Крім того, заходи контролю проводять з урахуванням Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності», яким встановлено обмеження на проведення перевірок суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб-підприємців), що застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності [34]. Проведення як планових так і позапланових заходів державного нагляду (контролю) щодо суб'єктів господарювання, діяльність яких не віднесена до високого ступеня ризику, законом заборонено.

Під час виконання державного нагляду виникають ситуації при яких неможливо провести перевірку суб'єкта господарювання, що завдає шкоди довкіллю лише за тієї причини, що даний суб'єкт застосовує спрощену систему оподаткування. При цьому, якщо перевірка суб'єкту господарювання проводиться вперше, віднести його господарську діяльність до високого ступеню ризику неможливо, оскільки при оцінюванні ступеня ризику використовується шість показників, серед яких види порушень вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та їх кількість, що виявлені під час попередніх заходів державного нагляду [33].

Таким чином, закон сприяє безкарності підприємств-забрудників довкілля та порушенню конституційних прав громадян на безпечне для здоров'я та життя довкілля.

Виключні підстави проведення позапланових перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства визначені статтею 6 Закону України

«Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [32].

Однією з підстав проведення позапланової перевірки є звернення фізичних осіб (фізичної особи) про порушення суб'єктом господарювання, що спричинило шкоду їхнім (її) законним правам та інтересам, життю та здоров'ю, навколишньому природному середовищу. У такому випадку позапланова перевірка проводиться територіальним органом державного органу виключно за наявності погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері або відповідного колегіального органу [32]. В даному випадку територіальні органи Держекоінспекції проводять позапланові перевірки за наявності погодження Державної екологічної інспекції України.

Терміни отримання погодження на проведення позапланової перевірки можуть коливатись від двох тижнів до одного місяця. Така довготривала процедура отримання погодження унеможливорює оперативно реагувати на звернення громадян та негативно позначається на результативності розгляду звернень. Звернення щодо забруднення суб'єктами господарювання атмосферного повітря потребують оперативного розгляду. Проведення позапланової перевірки суб'єкта господарювання через два–чотири тижні, у більшості випадків, не дає змоги зафіксувати порушення і тому сама перевірка є неефективною та недоцільною.

За порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря Держекоінспекція складає протоколи про адміністративне правопорушення та виносить постанови про накладення адміністративного стягнення, розраховує збитки заподіяні державі в результаті наднормативних викидів та звертається до судових органів щодо обмеження експлуатації об'єктів суб'єкта господарювання чи взагалі зупинення діяльності [31].

Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря передбачена статтями 78, 78-1, 79, 79² 80, 81 КУпАП. Розміри штрафних санкцій складають: за порушення порядку здійснення

викидів – 85-136 грн. (ст. 78 КУпАП); за порушення порядку використання установок очищення викидів та введення в експлуатацію нових та реконструйованих підприємств, що не відповідають вимогам щодо охорони повітря – 85-136 грн. (ст. 79 КУпАП); за перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел – 1360 грн. (ст. 80 КУпАП випуск в експлуатацію транспортних засобів) та 510 грн. (ст. 81 КУпАП експлуатація громадянами пересувних засобів) [35].

Як свідчить практика така незначна сума штрафу не мотивує до усунення порушення. У більшості випадків суб'єкт господарювання сплачує штраф та в подальшому не вживає жодних заходів, які потребують вкладення значних коштів, стосовно приведення своєї діяльності у відповідність до вимог законодавства.

Для аналізу ефективності діяльності Держекоінспекції у сфері охорони атмосферного повітря доцільно буде дослідити 2018 та 2019 роки.

Протягом 2018 року територіальними органами Держекоінспекції проведено 6636 перевірок в галузі охорони атмосферного повітря, в тому числі стаціонарні об'єкти – 6266 (в т. ч. 20 перевірок об'єктів, що входять до «ТОП 100 найбільших підприємств-забруднювачів») та пересувні транспортні засоби – 370 перевірок. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони природного середовища за 2018 рік наведені у Додатку А.

За порушення вимог законодавства складено 4586 (стаціонарні об'єкти – 4546, пересувні транспортні засоби - 40) протоколів про адміністративне правопорушення, з них 98 передано для розгляду у судові органи. До адміністративної відповідальності притягнуто 3803 (стаціонарні об'єкти – 3768, пересувні транспортні засоби - 40) особи. Загальна сума накладених штрафів становить 727,859 тис. грн. (в т. ч. стаціонарні об'єкти – 697,395 тис. грн. та пересувні засоби – 30,464 тис. грн.), стягнуто штрафів, з урахуванням накладених у попередній період, на суму 781,650 тис. грн. (стаціонарні об'єкти – 755,096 тис. грн. та пересувні засоби – 26,554 тис. грн.), відсоток стягнення склав 107%.

До правоохоронних органів передано 38 матеріалів про порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря, з них 30 матеріалів передано з ознаками кримінального правопорушення та відкрито 11 кримінальних проваджень [36].

Загальна сума розрахованих збитків за наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря склала 194762,203 тис. грн. порушникам законодавства пред'явлено 976 претензій та позовів, стягнуто (з урахуванням пред'явлених у попередні періоди) 875 претензій та позовів на загальну суму 10846,055 тис. грн. [36].

До судових органів для прийняття рішення стосовно обмеження діяльності подано 190 позовів. Судовим органами прийнято 73 рішень щодо призупинення діяльності.

За 2019 рік територіальними органами Держекоінспекції проведено 9511 перевірок додержання вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря (в т. ч. 24 перевірки об'єктів, що входять до «ТОП 100 найбільших підприємств-забруднювачів»), з них, проведено перевірок стаціонарних об'єктів 8749, пересувних транспортних засобів 762. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони природного середовища за 2018 рік наведені у Додатку Б.

За порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосфери складено 6947 (6778 – стаціонарні об'єкти, 169 – пересувні) протоколів про адміністративне правопорушення, з них 270 передано для розгляду у судові органи. До адміністративної відповідальності притягнуто 5577 осіб (5408 – стаціонарні об'єкти, 169 – пересувні), накладено штрафу на суму 1409,114 тис. грн. (1247,954 тис. грн. – стаціонарні об'єкти, 161,16 тис. грн. – пересувні), стягнуто, з урахуванням накладених у попередні роки, штрафу на суму 1495,329 тис. грн. (1337,399 тис. грн. – стаціонарні об'єкти, 157,93 тис. грн. – пересувні), що становить 106%.

За результатами проведених заходів державного нагляду (контролю) 57 матеріал передано до правоохоронних органів, в тому числі з ознаками

кримінального правопорушення – 25 за результатами їх розгляду відкрито 5 кримінальних проваджень.

Територіальним органами Держекоінспекції розраховані збитки, заподіяні державі внаслідок порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря на загальну суму 16565,967 тис. грн. таз метою відшкодування збитків пред'явлено 442 претензії та позови [36]. Відшкодовано (з урахуванням пред'явлених у попередні роки) 411 претензій та позовів на суму 5198,886 тис. грн.

До судових органів для прийняття рішень щодо обмеження або призупинення діяльності суб'єктів господарювання та їх об'єктів, експлуатація яких здійснюється з порушенням вимог чинного законодавства щодо охорони атмосфери передано 127 матеріалів. Судовими органами прийнято 60 рішень щодо обмеження діяльності суб'єктів господарювання і/або експлуатації їх об'єктів [36].

У порівнянні з 2018 роком у 2019 році значно виросли показники суми накладених та стягнутих штрафів. При цьому різко скоротилась сума розрахованих збитків за наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферу [36]. Зменшення суми нарахованих збитків пояснюється тим, що відповідно до рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 10.12.2018 наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639, яким затверджено Методику розрахунків розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря був визнаний незаконним та скасований [37]. Таким чином, Держекоінспекція була позбавлена права проведення розрахунків. Порівняння сум накладених і стягнутих адміністративних штрафів зображене на Рисунку 2.1 та Рисунку 2.2.

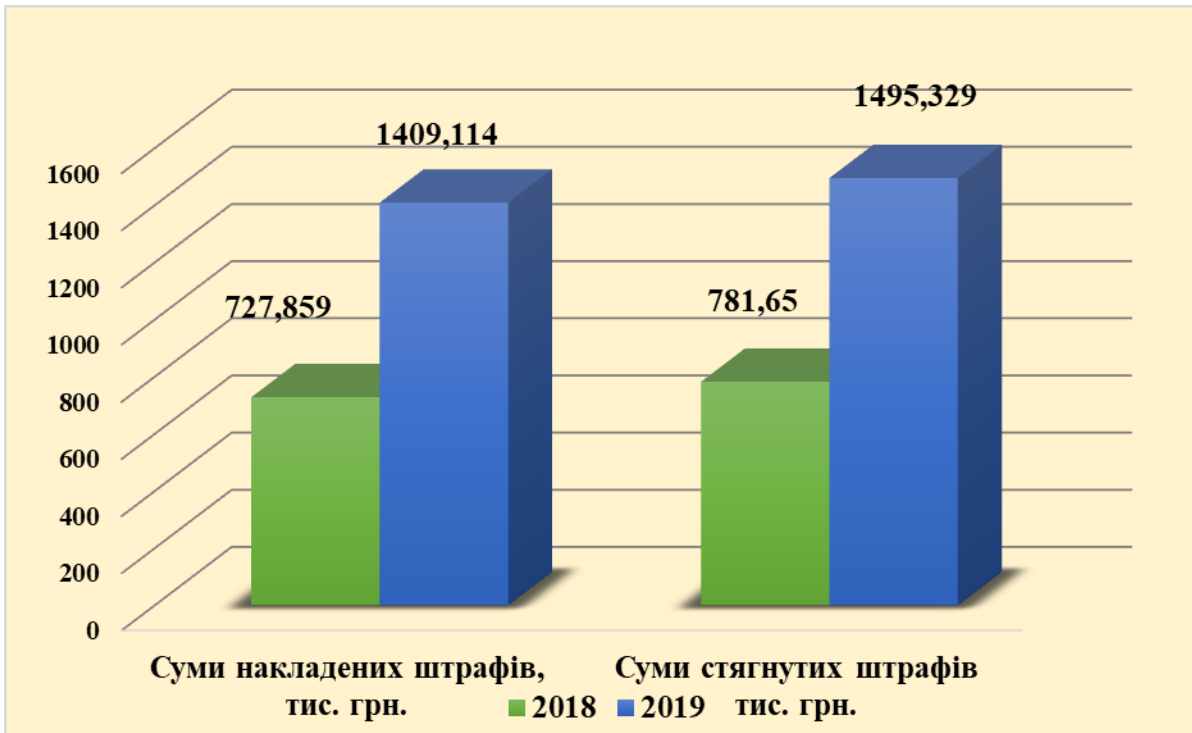


Рисунок 2.1 – Порівняння загальних сум накладених та стягнутих адміністративних штрафів за результатами діяльності у 2019 та 2018 роках

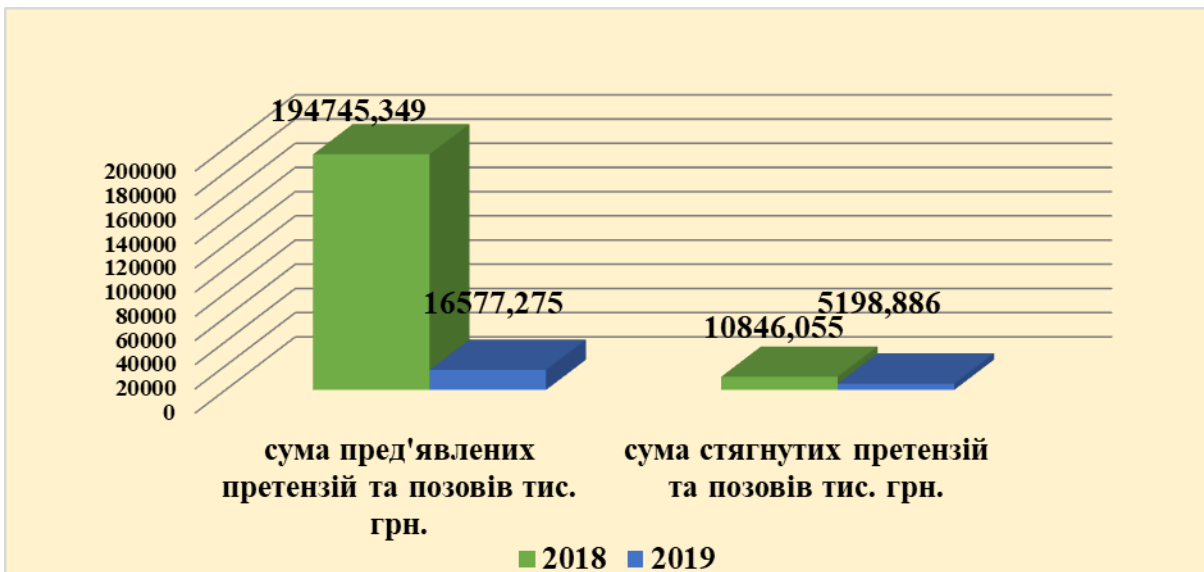


Рисунок 2.2 – Порівняння загальних сум розрахованих збитків, пред'явлених претензій та позовів та стягнутих збитків у 2019 та 2018 роках

Окремо, слід зупинитись на здійсненні державного контролю пересувних транспортних засобів.

У 2018 році протоколи про адміністративні правопорушення у сфері охорони атмосферного повітря від пересувних джерел забруднення склали лише 11 територіальних органів, інші або не виявляли порушень (Інспекція у Кіровоградській області, Інспекція у Полтавській області, Інспекція Столичного округу, Інспекція Центрального округу) або взагалі не здійснювали державного нагляду (контроль). Інструментально-лабораторний контроль пересувних транспортних засобів проводився лише 9 територіальними органами Держекоінспекції, які перевірили 450 транспортних засоби, з яких на 73 виявлено перевищення нормативів викидів, що становить 16% від перевірених [36]. Кількість осіб, притягнених до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства під час експлуатації пересувних транспортних засобів за 2018 рік в розрізі територіальних органів Держекоінспекції наведені на Рисунку. 2.3 та в Додатку В.

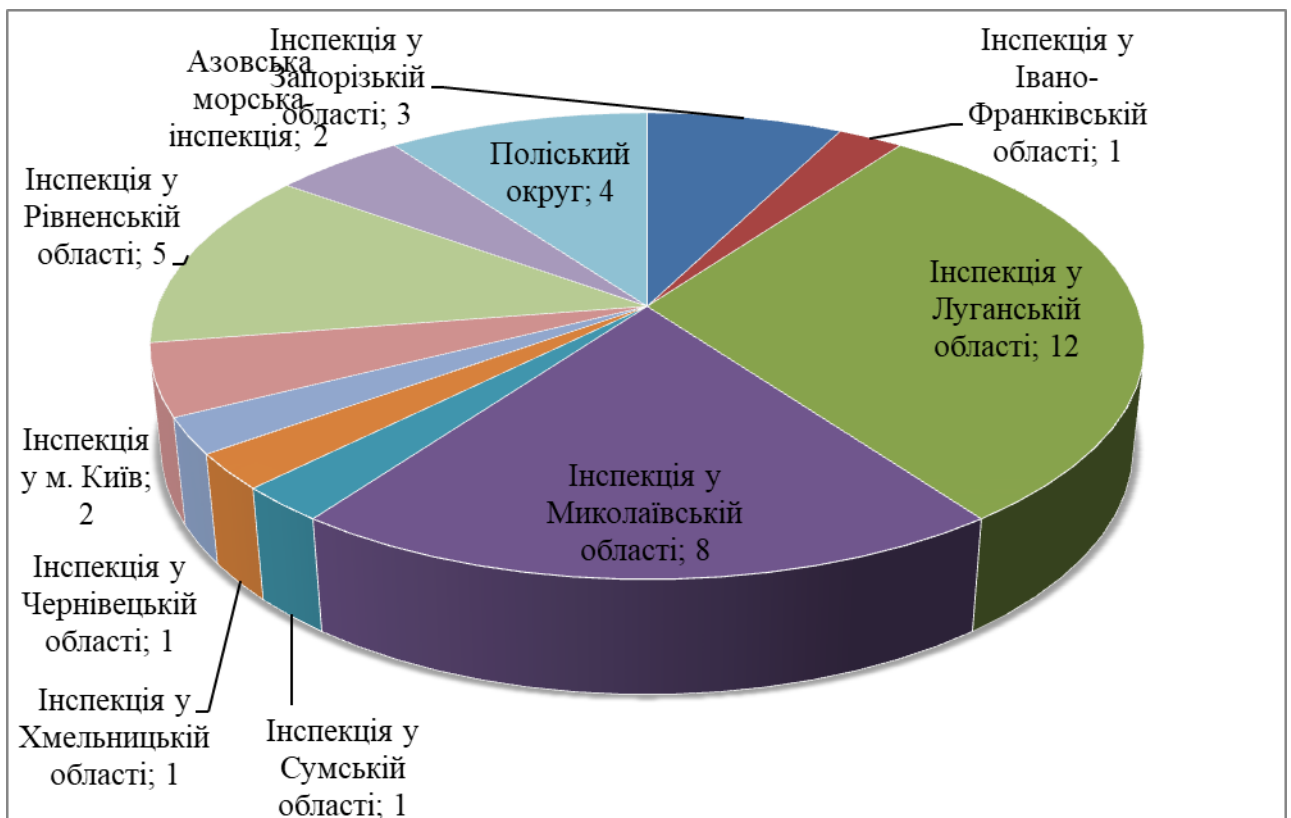


Рисунок 2.3 – Кількість осіб, притягнених до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства під час експлуатації пересувних транспортних засобів за 2018 рік в розрізі територіальних органів Держекоінспекції

У 2019 році, як і в попередньому 2018, не всі територіальні органи Держекоінспекції притягували до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства під час експлуатації пересувних транспортних засобів [36]. Так, державний нагляд (контроль) за пересувними транспортними засобами здійснювали 16 територіальних органів, порушення при цьому фіксували лише 9 територіальних органи, 10 територіальних органів взагалі не здійснювали контроль у даній сфері. У 2019 році перевірено 780 автотранспортних засобів, з яких перевищення нормативів зафіксовано на 95, що становить 12% від загальної кількості. Кількість осіб, притягнених до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства під час експлуатації пересувних транспортних засобів за 2019 рік в розрізі територіальних органів Держекоінспекції наведені на Рисунку 2.4 та в Додатку Г.

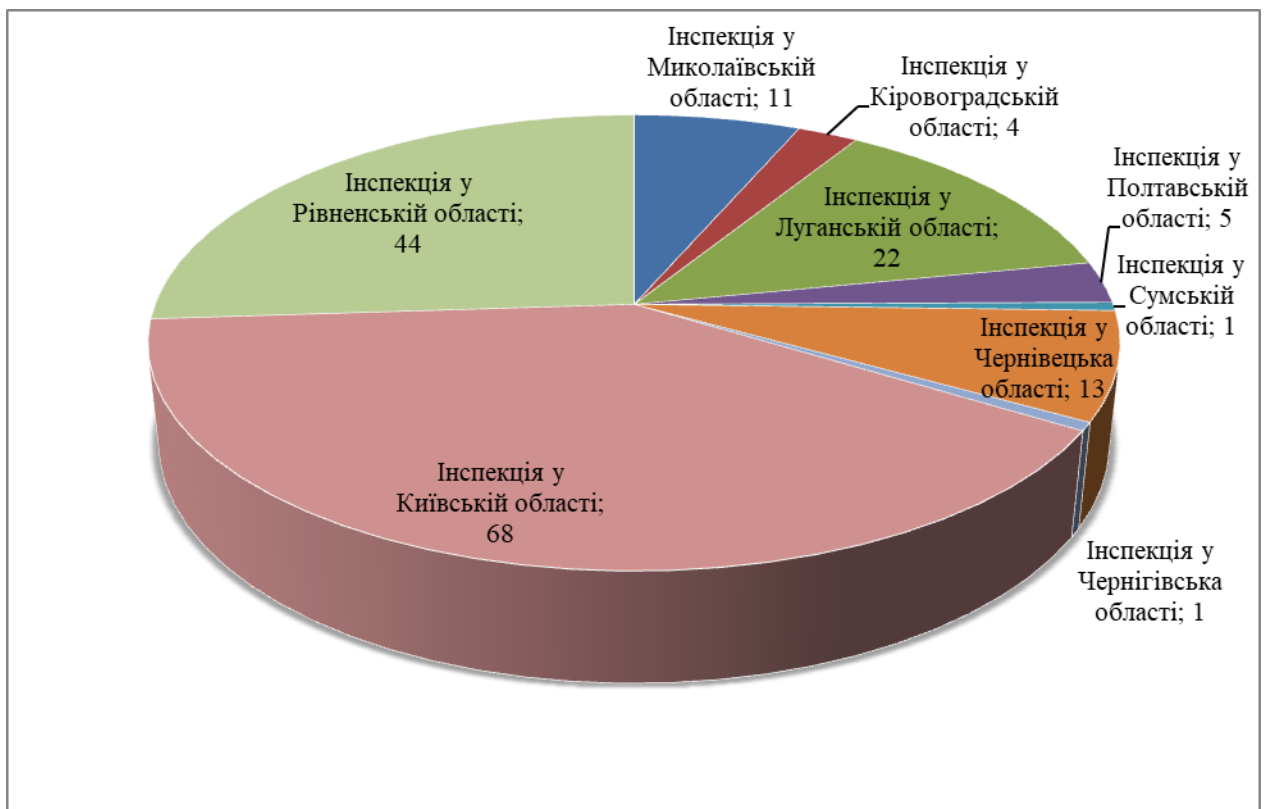


Рисунок 2.4 – Кількість осіб, притягнених до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства під час експлуатації пересувних транспортних засобів за 2019 рік в розрізі територіальних органів Держекоінспекції

Причин низьких показників контролю транспортних засобів на відповідність нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, як у 2018 так і у 2019 роках може бути декілька.

По-перше, протягом 2018 року територіальні органи Держекоінспекції поступово втрачали право на проведення вимірювань через закінчення терміну дії свідоцтв про атестацію. Дана ситуація сталася у зв'язку зі змінами внесеними до Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність», Держекоінспекція набула права уповноважувати територіальні органи на проведення вимірювань у сфері законодавчо-регульованої метрології [29]. У зв'язку з необхідністю приведення норм інших нормативно-правових документів у відповідність вище вказаного закону процес уповноваження територіальних органів на проведення вимірювань були розпочато лише наприкінці 2018 та тривав впродовж 2019.

По-друге, проблемним питанням було, і залишається сьогодні, неналежне забезпечення сучасними засобами вимірювальної техніки, що пов'язано з недостатнім фінансуванням.

По-третє, фактично Держекоінспекція здійснює інструментально-лабораторні вимірювання вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах автотранспортних засобів юридичних осіб під час проведення планового чи позапланового заходу державного нагляду (контролю). На сьогоднішній день Держекоінспекція не має можливості проведення інструментально-лабораторного контролю транспортних засобів, що належать приватним особам. Так, Держекоінспекція не має правових підстав для проведення зупинки транспортних засобів. Проведення спільних заходів з органами нацполіції стосовно дотримання вимог природоохоронного законодавства та нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів також немає правового забезпечення, оскільки, підстави зупинки транспортних засобів визначені статтею 35 Законом України «Про національну поліцію», а проведення перевірки автотранспорту на вміст

забруднюючих речовин у відпрацьованих газах не є підставою для зупинки автомобільного транспорту [38].

Вище викладене свідчить про те, що система органів державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря є неефективною та потребує реформування.

2.3 Аналіз ефективності публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та кращих практик зарубіжних країн

Питання стану атмосферного повітря є актуальним не тільки для України. Країни з розвинутою економікою постійно проводять роботи щодо запобігання забруднення атмосферного повітря: розробляють програми та стратегії, встановлюють податки та пільги для зменшення викидів.

Країни ЄС успішно застосовують на практиці Директиву 2010/75/ЄС про промислове забруднення. Завдяки впровадженню НДТМ у різних секторах економіки дозволило значно скоротити викиди забруднюючих речовин. З 2004 по 2018 роки в ЄС зменшились викиди з великих спалювальних установок: викиди оксидів азоту на 49%, діоксиду сірки – 77%, частинок пилу – 81% [39].

Велика увага приділяється моніторингу атмосферного повітря та розробці короткострокових планів щодо скорочення викидів. Так, в Польщі органи місцевої влади здійснюють заходи щодо скорочення викидів відповідно до короткострокових планів дій, що затверджені рішенням воєводних парламентів. Міністерством навколишнього середовища розроблені рекомендації громадянам щодо використання опалювального обладнання приватних будинків. Крім того, з метою скорочення кількості викидів встановлені вимоги до твердопаливних котлів, оновлюється громадський транспорт на більш екологічний та проводиться робота з популяризації електротранспорту. У разі перевищення рівня вмісту забруднюючих речовин у вихлопних газах транспортні засоби можуть позбавити свідоцтва про реєстрацію[40].

Як ефективне публічне управління у сфері охорони атмосферного повітря більш детально розглянемо досвід Федеративної Республіки Німеччина.

В Німеччині система управління охороною навколишнього середовища складається з федерального, земельного та місцевого рівні.

Центральним природоохоронним органом в Німеччині є Федеральне агентство з навколишнього середовища, яке здійснює збір даних про стан довкілля, досліджує їх, прогнозує зміни на майбутнє.

Федеральне міністерство охорони навколишнього природного середовища, охорони природи та ядерної безпеки (BMU) виконує переважно управлінські функції з підготовки нормативно-правових актів, планує та здійснює управління екологічною політикою, імплементує Директиви ЄС в національне законодавство. Інформування громадськості про стан довкілля є одним з основних завдань установи. Крім того, міністерство фінансує наукові дослідження і розробки, підтримує введення інноваційних технологій, здійснює міжнародне співробітництво та забезпечує участь громадськості у прийнятті управлінських рішень [41].

Слід відмітити, що міністерство приймає нормативні документи лише у випадках врегулювання питань, які не можуть бути вирішеними законодавством окремих земель.

Міністерству підпорядковані: Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища, Федеральне агентство з охорони природи, Федеральне управління з радіаційного захисту та Федеральне управління з безпеки ядерних відходів. Крім того, кожен уряд земель має у своєму складі екологічний департамент [42].

Екологічне управління в Німеччині здійснюють федеративні землі. Місцеві адміністрації та природоохоронні органи земель здійснюють конкретні заходи з охорони довкілля.

Система екологічного управління земель складається з трьох рівнів: вищий (міністерство), середній (органи, що здійснюють екологічне управління)

та нижчий (адміністративні органи: комуни, громади, округи, державні екологічні центри) [43].

На місцевому рівні здійснюється реалізація завдань з управління охороною довкілля. До компетенції земельних та міських рад, сільських округів та громад належить питання охорони навколишнього середовища. Загалом повноваження охорони природи передані поліцейським органам [41].

В Федеративній Республіці Німеччина контроль за якістю атмосферного повітря регламентується Законом Про запобігання шкідливого впливу на навколишнє середовище, спричинене забрудненням повітря, шумом, вібрацією та подібними явищами (BImSchG) [44].

Політика німецького уряду щодо контролю за забрудненням атмосферного повітря базується на чотирьох стратегіях:

- встановлення стандарту якості навколишнього середовища;
- вимоги щодо скорочення викидів відповідно до найкращих наявних технологій;
- регламент виробництва товарів;
- встановлення граничних значень викидів [45].

В країні впроваджуються вимоги Директиви №2010/75/ЄС про промислові викиди [46]. З метою скорочення викидів розроблені та впроваджені НДТМ для наступних виробництв: виробництво заліза та сталі, для нафтопереробних заводів, для інтенсивного вирощування птиці і свиней, для очисних споруд, для сміттєспалювальних установок, для підприємств целюлозно-паперової промисловості та інші [46].

За останні десятиліття Німеччина багато досягла у сфері контролю за забрудненням атмосферного повітря. Рівень забруднення повітря значно скоротився: в країні не зафіксовано перевищень загальноєвропейських значень для діоксиду сірки, оксиду вуглецю, бензолу і свинцю. Показники вмісту в повітря дрібного пилу (PM₁₀) та діоксиду азоту (NO₂), озон хоч і зменшуються, але часто перевищують існуючі граничні значення.

В Німеччині розроблені регіональні плани чистого повітря та плани заходів на випадок перевищення граничнодопустимих значень забруднюючих речовин. Складовою частиною планів чистого повітря є створення екологічних зон міста, в яких дозволено пересуватися лише транспортним засобам із низьким рівнем викидів [47].

Екологічні зони (Umweltzone) встановлюються в межах населених пунктів з метою зниження рівня забруднення атмосферного повітря транспортними засобами.

На даний час екологічні зони встановлені в 58 містах і в 11 федеральних землях Німеччини. Органи місцевої влади надають повну інформацію про екологічну зону: розмір, заборони щодо в'їзду та наявні винятки на своїх веб-сайтах.

Всі транспортні засоби повинні мати екологічний значки «Plakette». В залежності від вмісту забруднюючих речовин (CO, CH, NO, сажі і т.п.) у вихлопних газах транспортні засоби поділяються на групи викидів з червоними, жовтими та зеленими наліпками.

Компетентний орган поліції наділений правом обмежувати рух транспорту на автомобільних дорогах якщо це передбачено планами короткострокових заходів або у випадку фіксування перевищення встановлених нормативів якості повітря.

До екологічних зон заборонено в'їзд транспортним засобам, які не відповідають екологічним нормам, що встановлені для цієї зони. На даний час в екологічні зони, крім Neu-Ulm (Новий Ульм), дозволений в'їзд автомобілів тільки з зеленими наліпками. Крім того, в зв'язку з перевищенням середньорічних концентрацій діоксиду азоту влада міст Берлін, Дармштадт, Гамбург та Штутгарт обмежувати рух дизельних авто класу нижче «Євро-5» [48].

Встановлення екологічних зон є ефективним заходом зменшення забруднення атмосферного повітря. Так, завдяки встановленій екологічній зоні

в Берліні майже на 60% (або на 173 тонни) зменшились викиди сажі та близько на 20% (або 1517 тонн) зменшились викиди оксидів азоту [49].

Вимірювання вмісту забруднюючих речовин в атмосферному повітрі здійснюються по всій території Німеччини. Розгалужена мережа спостережень за повітрям складається з мережі спостереження за повітрям Федерального агентства з охорони навколишнього середовища та мережі окремих федеральних земель.

До мережі спостережень Федерального агентства з охорони навколишнього середовища входять вимірювальні станції, що розташовані поза межами міських районів та міст. Вимірювальні станції здійснюють вимірювання якості повітряних мас, що переносяться на великі відстані та проводять дослідження транскордонного забруднення повітря.

Федеральні землі експлуатують вимірювальні станції в містах, у прикордонних районах, районах з високою щільністю руху, а також у сільських регіонах та визначають місцеву та регіональну якість повітря [50].

Якість атмосферного повітря оцінюється таким показником як «Індекс якості повітря», який розраховується на основі результатів вимірювання трьох забруднюючих речовин: діоксиду азоту, твердих часток (PM10) та озону.

Останні годинні значення концентрації забруднюючих речовин кожної станції класифікуються за порогоми, що наведені в таблиці 2.1. Кожному діапазону присвоюється ідентифікатор кольору та рекомендації для населення щодо охорони власного здоров'я. Збільшення індекс буде свідчити, що значна частина населення зіткнеться з серйозними наслідками для здоров'я. Забруднювач з найгіршим значенням індексу визначає колір загального показника [51].

Федеральне агентство з навколишнього середовища спільно з федеральними землями забезпечують інформування населення про якість атмосферного повітря. Населення країни має цілодобовий доступ до відомостей про якість атмосферного повітря в тій чи іншій місцевості та отримує методичні рекомендації щодо впливу якості повітря на їх здоров'я.

Таблиця 2.1 – Оцінювання якості атмосферного повітря у Німеччині

Показник	Середньогодинні значення NO ₂ в мкг / м ³	Середньодобові значення PM ₁₀ в мкг / м ³	Середньогодинні значення O ₃ в мкг / м	Медичні поради та рекомендації
дуже погане	> 200	> 100	> 240	Можуть виникнути негативні наслідки для здоров'я. Тим, хто чутливий або має попередньо пошкоджені дихальні шляхи, слід уникати фізичних навантажень на свіжому повітрі.
погане	101-200	51-100	181-240	Чутливі особи можуть зазнати несприятливих наслідків для здоров'я. У поєднанні з іншими забруднювачами повітря це можливо і з менш чутливими людьми. Надмірно чутливі люди повинні уникати фізично напружених занять на свіжому повітрі.
помірний	41-100	36-50	121-180	Короткострокові несприятливі наслідки для здоров'я малоімовірні. Однак наслідки комбінацій забруднюючих речовин повітря та тривалого впливу окремого забруднювача не можна виключити. Додаткове роздратування, наприклад, викликане пилом, може посилити дію забруднювачів повітря, так що несприятливі наслідки для здоров'я на чутливих осіб (наприклад, страждають на астму) можуть стати більш імовірними.
добре	21-40	21-35	61-120	Насолоджуйтесь відпочинком на свіжому повітрі, шкідливих наслідків для здоров'я не очікується.
дуже добре	0-20	0-20	0-60	Насолоджуйтесь відпочинком.

Система інформування населення про якість атмосферного повітря в Федеративній Республіці Німеччина зображена на рисунку 2.5.

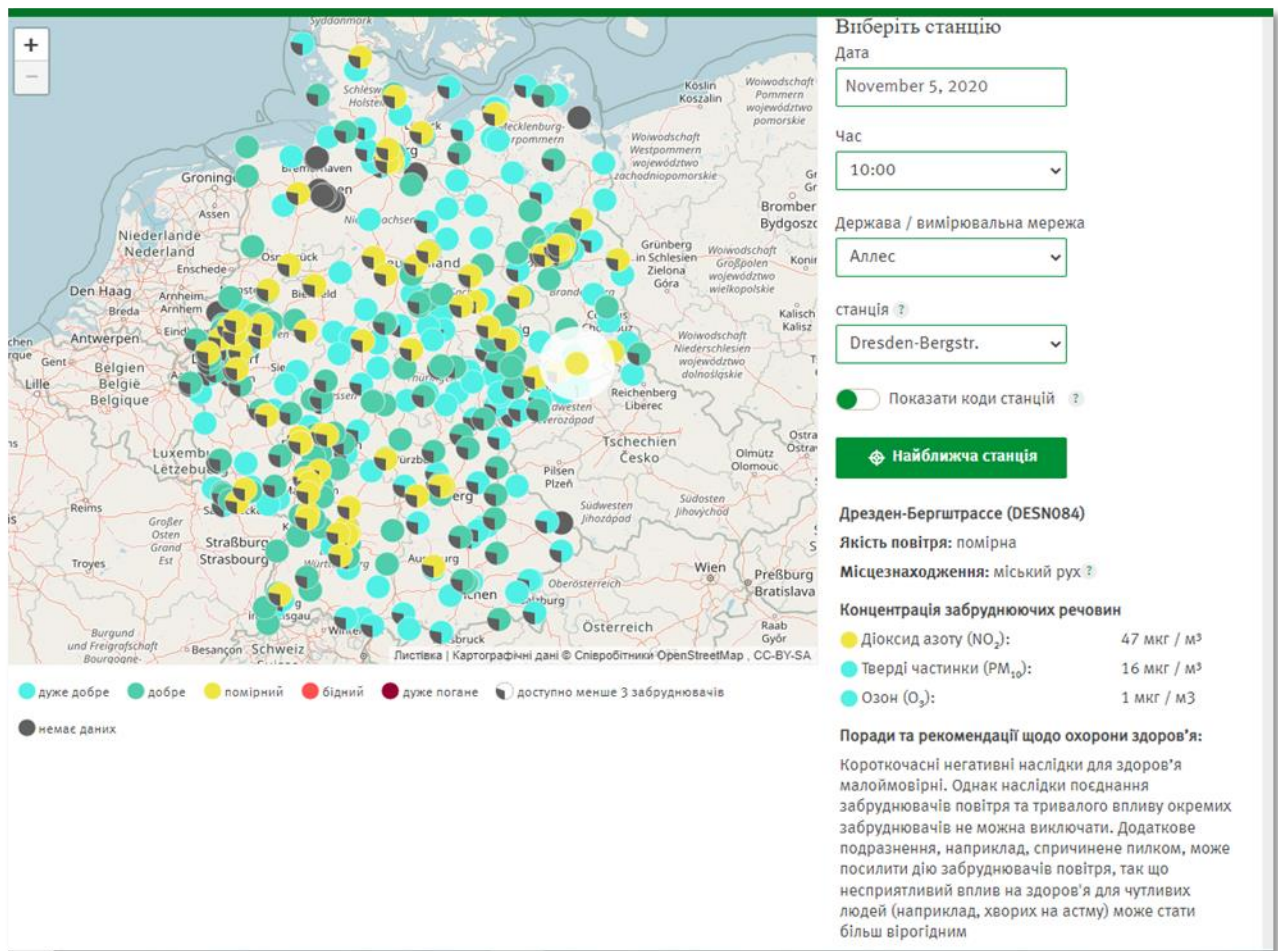


Рисунок 2.5 – Система інформування населення про якість атмосферного повітря в Федеративній Республіці Німеччина [51]

Вище викладене свідчить про те, що країни ЄС активно впроваджують європейські стандарти та норми охорони довкілля, проводять реформи щодо попередження забруднення атмосферного повітря, удосконалення системи інформування населення про якість атмосферного повітря.

В Німеччині впроваджена децентралізована система органів управління охорони навколишнього середовища. Система управління відносно незалежна та впроваджена на всіх рівнях територіального управління.

Досвід ефективного публічного управління Німеччини може бути позитивним прикладом для реформування державного управління в галузі охорони атмосферного повітря в Україні.

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ, МОНІТОРИНГУ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

3.1 Адаптація законодавства України до вимог ЄС

Забезпечення якісного стану атмосферного повітря є пріоритетним завданням в процесі апроксимації законодавства України до вимог нормативно-правових актів ЄС.

Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [52], Стратегія державної екологічної політики України на період до 2030 року [53] та Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу [54] визначають вимоги стосовно адаптації національного законодавства до європейського.

У секторі «Якість атмосферного повітря» законодавство необхідно гармонізувати з Директив ЄС, що встановлюють вимоги до моніторингу, оцінки якості та стандартів якості атмосферного повітря. Директиви ЄС, вимоги яких необхідно запровадити в Україні зображені на Рисунку 3.1.

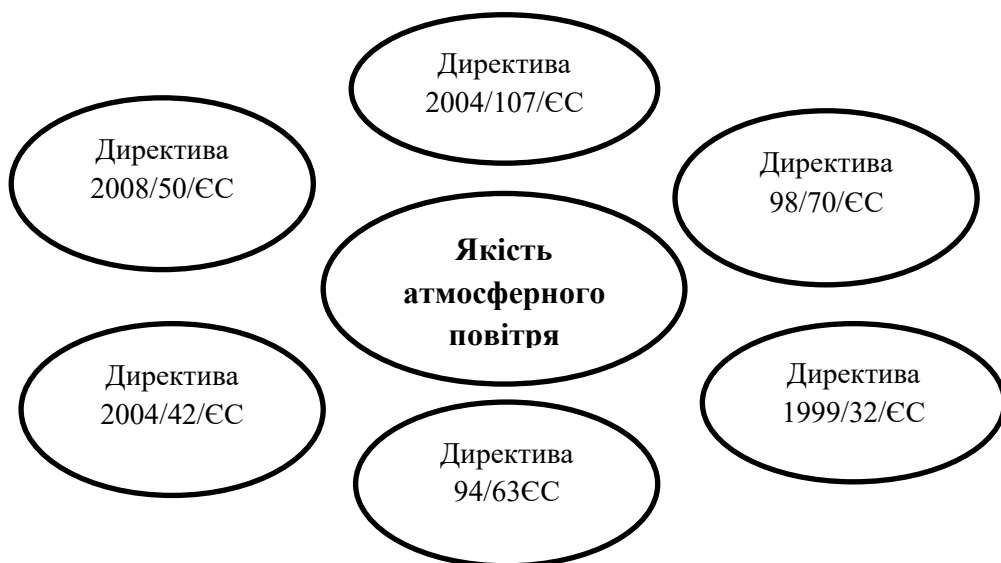


Рисунок 3.1 – Зобов’язання України перед ЄС у секторі якість атмосферного повітря

Дослідження чинного природоохоронного українського законодавства свідчить про часткову його відповідність вимогам ЄС. Для успішної гармонізації законодавства України та ЄС необхідно внести зміни до діючих нормативно-правових актів та замінити нормативні-правові акти, що прийняті ще за часів СРСР.

Загалом імплементація вище зазначених директив матиме вплив на стандарти та управління якістю атмосферного повітря.

Вимоги Директиви 2008/50/ЄС та Директиви 2004/107/ЄС, які визначають основні засади моніторингу, оцінки якості атмосферного повітря, розробка планів стосовно його поліпшення та зонування території відображені в Постанові Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 №827 «Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» [10].

Директива 2004/42/ЄС стала основою прийняття в Україні у 2018 році Технологічного регламенту щодо обмеження викидів летких органічних сполук унаслідок використання органічних розчинників у лакофарбових матеріалах для будівель та ремонту колісних транспортних засобів [55].

Вимоги інших директив частково відображені в українському законодавстві.

З метою наближення законодавства України до директив ЄС необхідно:

- розробити нормативи вмісту сірки в різних видах палива (Директива 1999/32/ЄС) [17];
- вдосконалити вимоги до якості нафтопродуктів, біопалива, дизельного палива, бензину автомобільного (Директиви 98/70/ЄС) [19];
- з метою зниження викидів ЛОС визначити технічні умови до обладнання, яке використовується для прийому, зберігання, транспортування палива (Директиви 94/63ЄС) [16].

В секторі «Промислове забруднення» Україна повинна імплементувати Директиву 2010/75/ЄС про промислове забруднення, яка встановлює

комплексний підхід до вирішення питання забруднення навколишнього середовища та реформування дозвільної системи [56].

Перш за все впровадження директиви передбачатиме отримання одного інтегрованого (універсального) дозволу для найбільших забруднювачів, який консолідуватиме кілька природоохоронних дозволів. При цьому найменші забруднювачі звільняються від отримання такого дозволу і зобов'язані лише зареєструватись.

Обов'язковим є застосування НДТМ та досягнення граничнодопустимих обсягів забруднення, що ними встановлені. Впровадження НДТМ є одним з ключових моментів у реформуванні дозвільної системи у сфері промислового забруднення. Завдяки НДТМ всі виробничі підприємства, всі галузі промисловості, що мають значний вплив на довкілля, матимуть індивідуальні секторальні документи, стосовно ефективних технологій щодо захисту навколишнього природного середовища.

Також, складовою частиною імплементації Директиви 2010/75/ЄС є створення ефективної системи моніторингу, звітності та контролю промислового забруднення [56].

На даний час в Україні відсутній законодавчо закріплений перелік НТМД, а значення граничнодопустимих концентрацій та граничнодопустимих скидів не відповідають вимогам Директиві 2010/75/ЄС [56].

В рамках виконання міжнародних зобов'язань наразі проводиться розробка необхідного національного законодавства. У вересні 2020 року урядом схвалений законопроект «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення» [57]. В подальшому необхідно провести ряд заходів:

- Запровадження НДТМ враховуючи висновки довідкових документів щодо НДТМ;
- Запровадження інтегрованої дозвільної системи;
- Створення реєстру установок, які повинні мати інтегрований дозвіл;
- Розроблення механізму моніторингу;

- Створення інформаційної системи оприлюднення документів щодо отримання дозволу та відомостей про фактичні обсяги забруднення;

- Розробка програм скорочення річних обсягів викидів від установок.

Враховуючи вище викладене можна зробити висновок, що наближення українського екологічного законодавства до європейських норм відбувається повільно. Проведення роботи з гармонізації українського та європейського законодавства в подальшому дозволить об'єктивно оцінювати якість атмосферного повітря та відповідно приймати зважені управлінські рішення.

3.2. Реформування державного управління у сфері охорони атмосферного повітря

На даний час рівень забруднення атмосферного повітря набув критичного стану та негативно впливає на стан здоров'я населення. Моніторинг, управління якістю атмосферного повітря та дієвий контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони атмосферного повітря повинен стати пріоритетним напрямком діяльності державних органів та забезпечувати попередження негативного впливу на атмосферу.

Встановлення дієвого державного управління можливе після перегляду принципів державного нагляду (контролю) та системи моніторингу атмосферного повітря.

У сфері державного нагляду за дотриманням вимог законодавства щодо охорони атмосферного повітря доцільно внести такі зміни:

1. вивести Держекоінспекцію зі сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [32] та Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему

оподаткування, обліку та звітності» [34]. Доцільно прийняти закон про екологічний контроль, яким визначити порядок проведення перевірок.

2. внести зміни до законодавства щодо визначення правових підстав проведення контролю за дотримання нормативів вмісту забруднюючих речовин у вихлопних газах транспортних засобів фізичних осіб.

3. переглянути розміри штрафних санкцій за порушення законодавства. Розміри штрафів повинні відповідати реальному розміру завданої шкоди та стимулювати підприємства запроваджувати екологічно чисті технології.

4. переглянути порядок проведення перевірок: планові заходи повинні проводитись без попереднього повідомлення суб'єктів господарювання, а позапланові - без погодження з вищим органом влади.

5. Обов'язковою підставою позапланових заходів повинні бути результати моніторингу якості атмосферного повітря. На даний час неможливо провести заходи контролю та вжити відповідних заходів впливу, якщо відбувається забруднення атмосферного повітря в населеному пункті, але при цьому не відомий суб'єкт, що здійснює правопорушення. Результати моніторингу дозволяють об'єктивно оцінити ситуацію із забрудненням та прийняти відповідні рішення.

В свою чергу система моніторингу атмосферного повітря потребує подальшого реформування. Незважаючи на те, що у 2019 році в Україні прийнята Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 №827 «Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» [10] система моніторингу, яка відповідає вимогам ЄС, в Україні на практиці так і не запроваджена.

Відсутність належного фінансування гальмує подальше реформування системи моніторингу атмосферного повітря. Тому першочерговим завданням є забезпечення належного фінансування даної сфери як з місцевого так із державного бюджетів.

В подальшому необхідно вжити наступних заходів:

1. Провести оцінку наявної мережі постів спостереження.
2. Розробити план модернізації старої мережі постів спостереження, оскільки існуюче обладнання фізично та морально застаріле та не дозволяє проводити необхідні вимірювання.
3. Створити нову мережу моніторингу якості атмосферного повітря;
4. Розробити програму державного моніторингу для кожної зони та агломерації;
5. На випадок погіршення якості атмосферного повітря розробити короткострокові та довгострокові плани його поліпшення.

В планах поліпшення якості атмосферного повітря доцільно використовувати позитивний досвід європейських країн стосовно обмеження руху транспортних засобів, що не відповідають екологічним стандартам. Для впровадження даних методів управління в Україні необхідно:

- встановити обов'язкові екологічні стандарти якості «Євро» для всіх без виключення транспортних засобів;
- залежно від класу екологічної безпеки провести маркування транспортних засобів;
- доцільно наділити органи місцевого самоврядування та органи нацполіції повноваженнями щодо обмеження руху транспортних засобів в тій чи іншій місцевості в разі фіксування погіршення якості повітря.

6. Створити інформаційно-аналітичну електронної систему даних про якість атмосферного повітря, яка забезпечить збір даних спостереження, їх аналіз та оцінку стану атмосферного повітря. За допомогою даної системи буде здійснюватись щоденне інформування населення про якість атмосферного повітря, вплив на здоров'я та рекомендації щодо перебування в тій чи іншій місцевості.

Також необхідно передбачити станції спостереження у прикордонних регіонах з метою визначення транскордонного забруднення атмосферного повітря.

Існує доцільність у розширенні переліку суб'єктів моніторингу. Так, крім органів державної влади суб'єктами моніторингу повинні бути підприємства, діяльність яких погіршує або може погіршувати стан атмосферного повітря та громадяни (громадський моніторинг).

Синергія даних державних постів спостереження, даних системи громадського моніторингу та даних про викиди суб'єктів господарювання дає найбільш об'єктивну інформацію про якість атмосферного повітря та сприяє розробці та прийняттю ефективного управлінського рішень. Ефективну систему моніторингу якості атмосферного повітря можна зобразити схемою, яка представлена на Рисунку 3.2.



Рисунок 3.2 – Ефективна система моніторингу

Підсумовуючи вищевикладене можна стверджувати, що реформування системи державного управління охорони атмосферного повітря стає одним з пріоритетних завдань для Уряду. Позитивний досвід європейських країн, який був описаний раніше може бути прикладом створення дієвої системи державного управління у сфері атмосферного повітря в Україні.

ВИСНОВКИ

В системі охорони довкілля особливе місце займає охорона атмосферного повітря. Законодавство щодо охорони атмосферного повітря спрямоване на збереження, відновлення та поліпшення стану атмосферного повітря.

Українське повітроохоронне законодавства має розгалужену систему нормативно-правових актів, більшість з яких є підзаконними. Проте, незважаючи на велику кількість нормативних документів, питання попередження забруднення атмосферного повітря в Україні залишається не вирішеним.

В свою чергу екологічне законодавство Європейського союзу направлене на поступове скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Директиви та Рішення ЄС встановлюють обов'язкові для країн ЄС стандарти якості повітря, вимоги до контролю та моніторингу повітря. Особлива увага приділяється інформуванню громадськості про якісний склад повітря та його впливі на здоров'я населення.

Українська система моніторингу атмосферного повітря, що діє на даний час, не забезпечує проведення необхідних вимірювань, що необхідні для об'єктивної оцінки стану повітря та не відповідає стандартам ЄС. Хоча урядом і розпочатий процес реформування державної системи моніторингу атмосферного повітря та приведення її до стандартів ЄС, проте на даний час більшість вимог так і не реалізовані. Державна система моніторингу якості атмосферного повітря не оновлена і не може забезпечити надання повної актуальної інформації про стан повітря. Вимірювання вмісту в повітрі найбільш шкідливих речовин таких як озон, дрібнодисперсний пил, бензол, ртуть та миш'як не проводиться. Не здійснюється оперативне інформування населення про якість атмосферного повітря. Система оцінювання якості повітря також не відповідає стандартам ЄС.

Крім того важливе місце в системі державного управління займає державний контроль за дотриманням законодавства щодо охорони

атмосферного повітря. Результати аналізу ефективності здійснення заходів контролю свідчать про наявність недоліків у їх проведенні, що в свою чергу знижує їх ефективність.

Досвід країн Європейського Союзу демонструє позитивні зміни в якісному складі атмосферного повітря після запровадження вимог ЄС. Успішне державне управління, запровадження НДТМ, якісний моніторинг атмосферного повітря, поділ території на зони та агломерації, розробка та впровадження планів щодо поліпшення атмосферного повітря сприяють зменшенню забруднення повітря. Створення відкритих баз даних забезпечують доступ громадськості до екологічної інформації та оперативно інформують про якісні зміни повітря та про його можливий вплив на здоров'я населення.

Після підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом одним з пріоритетних завдань є приведення вимог українського законодавства до стандартів співтовариства. Урядом зроблено перші кроки до гармонізації повітроохоронного законодавства. Проте даний процес відбувається не дуже швидко.

Враховуючи сучасний стан атмосферного повітря для встановлення дієвого державного управління доцільно переглянути порядок проведення заходів державного контролю та реформувати систему моніторингу атмосферного повітря.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про охорону атмосферного повітря : Закону України від 16 жов. 1992 р. № 2707-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> (дата звернення: 17.10.2020).
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 чер. 1991 р. № 1264-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#n280> (дата звернення: 02.10.2020).
3. Конституція України від 28 чер. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.10.2020).
4. Екологічне право : підручник. / заг. ред.. Гетьман А. П. Харків, 2013 431 с. URL: https://pidru4niki.com/1220041155658/pravo/ekologichne_pravo(дата звернення: 21.10.2020).
5. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян - підприємців, які отримали такі дозволи : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2002 р. № 302 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.10.2020).
6. Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лист. 2001 р. №1598. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1598-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.10.2020).
7. Гулак О.В., Головій Л.В., Савенко Г.В. Забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: адміністративно-правові аспекти. : монографія. Київ, 2018. 397 с. URL:

http://dglib.nubip.edu.ua:8080/bitstream/123456789/5693/1/Monogr_Gulak_Golov%D1%96j_Savenko.pdf (дата звернення: 18.11.2020).

8. Морозова Т. Нормування якості повітря: що потрібно знати природокористувачеві? *ECOBUSINESS. Екологія підприємства*. 2020. №10, URL: <https://ecolog-ua.com/news/u-chomu-rozbizhnosti-mizh-yevropeyskym-ta-ukrayinskym-pidhodamy-do-normuvannya-yakosti-povitrya> (дата звернення: 22.10.2020)

9. Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2001 р. №1655. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2001-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 17.10.2020).

10. Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів від 14.08.2019 №827. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

11. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні /В. Г. Дідиказаг. ред. Київ, 2007.

12. Щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери : Директива Ради від 27 вер. 1996р. № 96/62/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_498#Text (дата звернення: 11.10.2020).

13. Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи : Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 тр. 2008р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_950#Text (дата звернення: 11.10.2020).

14. Директива (Євросоюз) 2016/2284 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року про скорочення викидів окремих атмосферних забруднюючих речовин на національному рівні, що вносить зміни до Директиви 2003/35/ЄС та скасовує Директиву 2001/81/ЄС. *Реферативний огляд європейського права (Інформаційно-аналітичний дайджест)*. 2016. вип. 4 с. 58.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32016L2284>
(дата звернення: 11.10.2020).

15. Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень : Директива Ради від 24 вер. 1996р. №96/61/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_497#Text (дата звернення: 11.10.2020). 15

16. Стосовно контролю викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій : Директива Європейського Парламенту та Ради № 94/63/ЄС від 20 груд. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_439#Text (дата звернення: 11.10.2020). 16

17. Щодо скорочення вмісту сірки в деяких видах рідкого палива та зміни до Директиви N 93/12/ЄЕС : Директива від 26 кв. 1999 р. № 1999/32/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_909#Text (дата звернення: 11.10.2020). 17

18. Про обмеження викидів летких органічних сполук через використання органічних розчинників у певних фарбах і лаках і продуктах повторної обробки автомобілів та про внесення змін до Директиви 1999/13/ЄС : Директива №2004/42/ЄС. URL: <https://mepr.gov.ua/news/31283.html> (дата звернення: 21.10.2020).18

19. Щодо якості бензину та дизельного палива та внесення змін до Директиви Ради 93/12/ЄЕС : Директива № 98/70/ЄС від 13. жов.1998 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/eu980003> (дата звернення: 11.10.2020).

20. Урядовий портал : веб-сайт. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf
(дата звернення: 11.10.2020).

21. Козак Л. Законодавство в галузі охорони атмосферного повітря: які ключові проблеми та головні завдання для України. *ECOBUSINESS. Екологія підприємства*. 2019. №11. URL: <https://ecolog-ua.com/articles/zakonodavstvo-v-galuzi-ohorony-atmosfernogo-povitrya-yaki-klyuchovi-problemy-ta-golovni>

22. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 №391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

23. Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 №343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

24. Стан забруднення природного середовища на території України. *Центральна геофізична обсерваторія ім. Б. Срезневського* : веб-сайт. URL: http://cgo-sreznevskiy.kyiv.ua/index.php?fn=u_zabrud&f=ukraine (дата звернення: 15.10.2020).

25. Україна приєдналася до Європейської системи онлайн висвітлення даних про якість атмосферного повітря. *М-во зах. довк. та прир. рес. України.* : веб-сайт. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35512.html> (дата звернення: 15.10.2020)

26. SaveEcoBot : веб-сайт. URL: <https://www.saveecobot.com/> (дата звернення: 20.10.2020).

27. Чим зараз дихає Київ? *ЛУН Місто Air.* : веб-сайт. URL: https://misto.lun.ua/air-about?gclid=CjwKCAiAnIT9BRAmEiwANaoE1f3q6RU2GHc_A0TDLDsxXk4YiUxomkU4jHsAs84_PtQ3MYdZzpaGBBoCMNwQAvD_BwE (дата звернення: 15.10.2020).

28. Карта моніторингу якості повітря. *EcoCity* : веб-сайт. URL: <https://eco-city.org.ua/> (дата звернення: 15.10.2020).

29. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України від 5 чер. 2014 р. № 1314-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-18#Text> (дата звернення: 15.10.2020).

30. Громадський моніторинг якості повітря: переваги та процедура інтеграції в існуючу моніторингову систему. *ECOBUSINESS* : веб-сайт URL:

<https://ecolog-ua.com/news/gromadskyu-monitoring-yakosti-povitrya-perevagy-ta-procedura-integraciyi-v-isnuuychu> (дата звернення: 18.11.2020).

31. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 кв. 2017 р. №275. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

32. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 кв. 2007 р. № 877-V. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

33. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №182. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

34. Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності : Закон України від 23 лют. 2012 р. № 4448-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4448-17#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

35. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 гр. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

36. Результати здійснення заходів державного нагляду (контролю). *Державна екологічна інспекція України* : веб-сайт. URL:

https://www.dei.gov.ua/posts?category_id=19&post_type_id=2 (дата звернення: 02.10.2020)

37. Постанова від 10.12.2018 по справі №826/3820/18 : Шостий апеляційний адміністративний суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78624859> (дата звернення: 15.10.2020)

38. Про Національну поліцію : Закону України від 2 лип. 2015 р. №580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n282> (дата звернення: 15.10.2020).

39. Як застосування законодавства ЄС у сфері захисту довкілля сприяє зменшенню рівня промислового забруднення: успішні приклади. ECOBUSINESS : веб-сайт URL: <https://ecolog-ua.com/articles/yak-zastosuvannya-zakonodavstva-yes-u-sferi-zahystu-dovkillya-spryyaye-zmshennyu-rivnya> (дата звернення: 20.11.2020).

40. Захист природи в Україні: моніторинг – важливо, але... : веб-сайт URL: https://news.24tv.ua/ru/zahist_prirodi_v_ukrayini_monitoring__vazhливо_ale_n1317306 (дата звернення: 20.11.2020).

41. Тішкова Н. Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в країнах Європейського Союзу: досвід Німеччини та Франції URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03\(26\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/12.pdf) (дата звернення: 20.11.2020).

42. Bundesbehörden und Landesbehörden. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit* : веб-сайт URL: <https://www.bmu.de/en/ministry/federal-and-laender-authorities/> (дата звернення: 21.11.2020).

43. Матюшенко О. І. Досвід управління охороною навколишнього природного середовища в економічно розвинутих країнах Держава та регіони. сер. : Державне управління. 2013. №4. С. 37-42. - URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2013/8.pdf (дата звернення: 21.11.2020).

44. Законодавчі заходи та бізнес-стимулювання щодо боротьби із забрудненням повітря у країнах з розвинутою економікою *Інформаційно-дослідницький центр* URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29405.pdf> (дата звернення: 17.11.2020).

45. Luftreinhaltung – Worumgehtes? *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit* : веб-сайт. URL: <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/kurzinfo/> (дата звернення: 20.10.2020).

46. Industrieemissionsrichtlinie - Beste verfügbare Techniken. *Umwelt Bundesamt* : веб-сайт URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaftskonsum/industrieemissionsrichtlinie-beste-verfuegbare#industrieemissionsrichtlinie> (дата звернення: 21.11.2020)

47. Kurzinfo Luftreinhaltung. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit* : веб-сайт. URL: <https://www.bmu.de/themen/gesundheitschemikalien/gesundheits-und-umwelt/luftreinhaltung/> (дата звернення: 20.10.2020).

48. Umweltplakette / Umweltzone. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit* : веб-сайт. URL: <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/umweltzonen-umweltplakette/> (дата звернення: 20.10.2020).

49. Umweltzonen in Deutschland. *Umwelt Bundesamt.* : веб-сайт. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#10-welche-grundlegenden-effekte-hatten-die-umweltzonen-bisher> (дата звернення: 20.10.2020).

50. Luftmessnetze der Bundesländer. *Umwelt Bundesamt.* : веб-сайт. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/messenbeobachtenueberwachen/luftmessnetze-der-bundeslaender> (дата звернення: 20.10.2020).

51. Currentairdata. *Umwelt Bundesamt:* веб-сайт. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/en/data/air/air-data/air-quality/eJzrWJSSuMrIwNBS19AQiBaVZC4yNFqUI7pgUXHJEkMTM6PFKW5Fc>

AUGJotTQvKR1edWsS3KTW5anJNYctrBc1XIf12bXYtz8tJPO6hcD2AAAgCgYS
Lf (дата звернення: 05.11.2020)

52. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовт. 2017 № 1106 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.11.2020).

53. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лют. 2019 № 2697-V-II URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 27.11.2020).

54. Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації) : затв. наказом Мін. екол. та прир. рес. України від 17 груд. 2012 №659 URL:<https://ips.ligazakon.net/document/FIN81968> (дата звернення: 27.11.2020).

55. Технічний регламент щодо обмеження викидів летких органічних сполук унаслідок використання органічних розчинників у лакофарбових матеріалах для будівель та ремонту колісних транспортних засобів : затвер. наказом Мін. екон. розв. і торг. України від 02 жовт. 2018 №1398 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1228-18/print> (дата звернення: 27.11.2020).

56. Директива 2010/75/ЄС URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf (дата звернення: 27.11.2020).

57. Уряд схвалив законопроект «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення». *Урядовий портал* : веб-сайт. URL:<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-pro-zapobigannya-zmenschennya-ta-kontrol-promislovogo-zabrudnennya>(дата звернення: 27.11.2020).