

Екологічне право

УДК 349.6.086

Плющ Руслан Миколайович

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонський національний технічний університет*

Плющ Руслан Николаевич

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
профессор кафедры государственного управления и местного самоуправления
Херсонский национальный технический университет*

Plyushch Ruslan

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Local Government
Kherson National Technical University*

Біушкін Олексій Ігорович

*головний спеціаліст
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*

Биушкин Алексей Игоревич

*главный специалист
Министерство защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины*

Biushkin Oleksiy

*Chief Specialist
Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine*

**НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ ПРО СТАН НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ В 2021 ТА ЇЇ
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ**

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ В УКРАИНЕ В 2021 И ЕГО ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ
THE NATIONAL REPORT ON THE STATE OF THE ENVIRONMENT
IN UKRAINE IN 2021 AND ITS AREAS OF CONCERN**

Анотація. Автором акцентовано увагу на одному з ключових аналітичних документів Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України – Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні. Охарактеризовано важливість представлення систематизованих результатів моніторингових досліджень екологічної ситуації в країні та регіонах. Визначено особливості участі державних органів в системі екологічного моніторингу при зборі необхідної інформації. Відзначено, що представлений перелік суб'єктів зафіксований за відповідними напрямками моніторингу. Зазначено, що діюча процедура здобуття інформації про екологічну ситуацію є неефективною та мало результативною. Відповідно це може негативно вплинути на якість змістовного наповнення Аналітичної доповіді. Описано структуру Аналітичної доповіді, що була визначена з метою повноти охоплення екологічної ситуації в країні. В ході дослідження з'ясовано, що протягом останніх років Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України публічно не представило Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища, що обумовлено карантинними обмеженнями та мінімізацією бюрократичного навантаження на Міністерство. Зазначено, що при цьому Міністерство продовжувало представляти на офіційному сайті регіональні доповіді в розрізі областей. Виявлено, що національна та регіональна доповіді за своєю структурою відрізняються, що призводить до обезцінювання регіонального формату по причині їх обмеженості. Відзначено, що в подальшому регіональні

доповіді можуть стати заміною чи продовженням національної, за умови дотримання єдиної структури. Вказано на важливу роль Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у ході розробки нормативних документів, цільових програм для покращення екологічної ситуації в Україні.

Ключові слова: довкілля, екологічна ситуація, моніторинг, екологічне право, аналітичні документи.

Анотація. Автором акцентовано внимание на одном из ключевых аналитических документов Министерства защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины – Национальном докладе о состоянии окружающей природной среды в Украине. Охарактеризованы важность представления систематизированных результатов мониторинговых исследований экологической ситуации в стране и регионах. Определены особенности участия государственных органов в системе экологического мониторинга при сборе необходимой информации. Отмечено, что представленный перечень субъектов зафиксирован по соответствующим направлениям мониторинга. Отмечено, что действующая процедура получения информации об экологической ситуации является неэффективной и мало результативной. Соответственно это может негативно повлиять на качество содержательного наполнения Аналитического доклада. Описана структура аналитического доклада, была определена с целью полноты охвата экологической ситуации в стране. В ходе исследования выяснилось, что в последние годы Министерством защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины публично не было представлено Национальный доклад о состоянии окружающей природной среды, что обусловлено карантинными ограничениями и минимизацией бюрократической нагрузки на Министерство. Отмечено, что при этом

Министерство продолжало представлять на официальном сайте региональные доклады в разрезе областей. Выявлено, что национальный и региональный доклады по своей структуре отличаются, что приводит к обесценению регионального формата по причине их ограниченности. Отмечено, что в дальнейшем региональные доклады могут стать заменой или продолжением национального, при условии соблюдения единой структуры. Указано на важную роль Национального доклада о состоянии окружающей природной среды в Украине в ходе разработки нормативных документов, целевых программ для улучшения экологической ситуации в Украине.

Ключевые слова: *окружающая среда, экологическая ситуация, мониторинг, экологическое право, аналитические документы.*

Summary: *The author focuses on one of the key analytical documents of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine - the National Report on the State of the Environment in Ukraine. The importance of presenting the systematized results of monitoring studies of the ecological situation in the country and regions is characterized. The peculiarities of the participation of state bodies in the system of ecological monitoring in collecting the necessary information are determined. It is noted that the presented list of subjects is assigned to the relevant areas of monitoring. It is noted that the current procedure for obtaining information on the environmental situation is inefficient and ineffective. Accordingly, this may negatively affect the quality of the content of the Analytical Report. The structure of the Analytical Report, which was determined in order to fully cover the environmental situation in the country, is described. The study found that in recent years, the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine has not publicly presented the National Report on the state of the environment, due to quarantine restrictions and minimization of bureaucratic burden on the Ministry. It is noted that at the*

same time the Ministry continued to present regional reports on the official website divided up by regions. It was found that national and regional reports differ in their structure, which leads to the devaluation of the regional format due to their limitations. It is noted that in the future, regional reports can be a replacement or continuation of the national one, as long as a single structure is fulfilled. The important role of the National Report on the State of the Environment in Ukraine in the development of regulations, targeted programs to improve the environmental situation in Ukraine is pointed out.

Key words: *environment, ecological situation, monitoring, ecological law, analytical documents.*

Постановка проблеми. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України значну увагу приділяє аналітичній роботі, одним з підсумкових документів якої є Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища. Оскільки вказаний документ є значним за обсягом та структурованим за змістовним наповненням. Використання представлених у доповіді даних дозволяє аргументувати наявність проблем в екологічній системі України при формуванні нормативно-правових документів екологічного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження обраної проблематики не здійснені українськими науковцями у сфері екологічного права, тому при написанні роботи був зроблений акцент на нормативно-правові документи.

Ціль статті – визначити роль Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у аналітичній діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та розробці нормативно-регулюючої бази цільового спрямування.

Виклад основного матеріалу. Згідно Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 р., метою

державної екологічної політики є досягнення задовільного стану довкілля завдяки впровадженню екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою гарантування конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, упровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем [5].

Ситуація в Україні динамічно змінюється та потребує систематичного відслідковування, особливо в промислово орієнтованих регіонах, значних лісових масивах, які перебувають в постійній небезпеці знищення, так і в степовій зоні, яка характеризується значними площами чорнозему, що використовується для сільськогосподарських цілей.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20, 22) [6] передбачається створення державної системи екологічного моніторингу та моніторингу стану навколишнього середовища, рівня його забруднення. Ці функції виконують Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та інші центральні органи виконавчої влади, що є суб'єктами державної системи екологічного моніторингу, а також підприємства, установи та організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього середовища (табл. 1).

Таблиця 1

Участь державних органів в системі екологічного моніторингу [4]

Індикатор	Державний орган
Моніторинг якості повітря	Державна гідрометеорологічна служба (МНС) Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України Санітарно-епідеміологічна служба (МОЗ)
Моніторинг стан / і вод суші	Державна гідрометеорологічна служба (МНС) Державне агентство водних ресурсів (Мінприроди) Санітарно-епідеміологічна служба (МОЗ)
Моніторинг прибережних вод	Державна гідрометеорологічна служба (МНС) Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України Державна санітарно-епідеміологічна служба (МОЗ)
Моніторинг стан / і ґрунтів	Державна гідрометеорологічна служба (МНС)

	Установи МОЗ
Моніторинг показників біологічного різноманіття	Обмежений моніторинг
Моніторинг радіаційного випромінювання	Державна гідрометеорологічна служба (МНС) Лабораторії моніторингу Мінагрополітики Міжнародна радіоекологічна лабораторія

Кожен суб'єкт системи екологічного моніторингу закріплений за певними об'єктами досліджень, проте не гарантує вимірювання всього переліку критеріїв, не сприяє автоматизованому збору, аналізу та зберіганню інформації та оперативного представлення її основним споживачам. Сучасних систем здобуття інформації з геостаціонарних та полярно-орбітальних супутникових метеорологічних систем не існує. Існують проблеми із впровадженням екологічного моніторингу ГІС-технологій. Існуючих проблем можна уникнути за рахунок достатнього фінансування системи моніторингу навколишнього середовища [9].

В Україні сукупність екологічної інформації, отриманої в процесі екологічного моніторингу та наданої органам державної влади та громадськості, її повнота та точність не завжди відповідає вимогам часу. Це стосується інформації про стан природних ресурсів, їх екологічну та економічну оцінку, вплив техногенного стресу на компоненти навколишнього середовища та якість життя. Постійна зміна способу реєстрації та форми надання користувачеві доступної інформації в офіційних статистичних збірниках за різні роки перешкоджає ретроспективному аналізу показників, не дозволяє їх порівнювати, проводити перерахунки для визначення динаміки та масштабу змін. Список контрольованих інгредієнтів змінюється досить часто, що також не дозволяє отримати повне уявлення про стан НПС. В даний час, характеризуючи інформаційну службу системи моніторингу навколишнього середовища, можна говорити про відсутність інформації щодо великого обсягу даних, недостатнє обґрунтування, вивчення екологічних ситуацій та їх вплив на якість життя, а з іншого – слабку

активність органів державної влади щодо вирішення питань екологічної безпеки [7].

Важливою характеристикою оцінки впливу на навколишнє середовище є її публічність. У процесі оцінки впливу на навколишнє середовище надається своєчасна, адекватна та ефективна громадська інформація. З одного боку, ця процедура є формою участі громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень, а з іншого – служить гарантією екологічних прав громадян, а саме: права кожного на прибирання та безпечне для життя та здоров'я довкілля, право на вільний доступ до екологічної інформації тощо [2].

Варто відзначити, що незважаючи на реформування міністерства в 2020 році та внесення змін до діяльності державних органів в умовах пандемії, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України неодноразово в своїй діяльності приділяє важливу роль відстеженню екологічної ситуації, тенденцій та перспектив вирішення глобальних та регіональних екологічних проблем.

На виконання наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 14.05.2005 №171 «Щодо забезпечення автоматизованого інформування населення з питань, що стосуються довкілля», Постанови Верховної Ради України від 04.11.2004 № 2169-ІУ «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля», та з метою забезпечення широкого доступу до екологічної інформації сформується Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні (рис. 1).

Аналітична доповідь є унікальним джерелом інформації про екологічну ситуацію в Україні в цілому та регіонах. Зокрема вона дозволяє скласти повне уявлення та визначити можливі напрямки деталізації певного екологічного дослідження з врахуванням останніх даних екологічного моніторингу, враховуючи активну промислову політику в

Україні та недостатню екологічну спрямованість організації шкідливого промислового виробництва.

Представлені на офіційному сайті Міністерства щомісячні аналітичні доповіді можна розглядати в більшій мірі як прояви бюрократизму, ніж реальним ефективним інструментом регламентування екологічної політики з метою оптимізації даного виду аналітики. Варто змінити підхід до їх складання. Так, наприклад, щомісячні аналітичні доповіді доцільно замінити на щоквартальні і представляти їх виключно у єдиній структурній сітці. Це дозволить в подальшому проводити порівняльні дослідження в розрізі конкретних критеріїв, щоб скласти комплексне уявлення про регіон чи країну в цілому. При цьому є недопустимим виключення будь-якого структурного компонента, оскільки всі вони частково чи в повній мірі представлені на всіх територіях без винятку. Варто зазначити, що враховуючи загальнодержавну тенденцію до зменшення бюрократизму варто переглянути кількість та формат звітів та аналітичних матеріалів Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України для оптимізації як діяльності в цілому, так і для презентації поточної ситуації та проблемних аспектів.

Для України однозначним є той факт, що структура Аналітичної доповіді у загальнодержавному форматі та регіональному немає ідентичної структури та не відображає ситуацію в повній мірі.

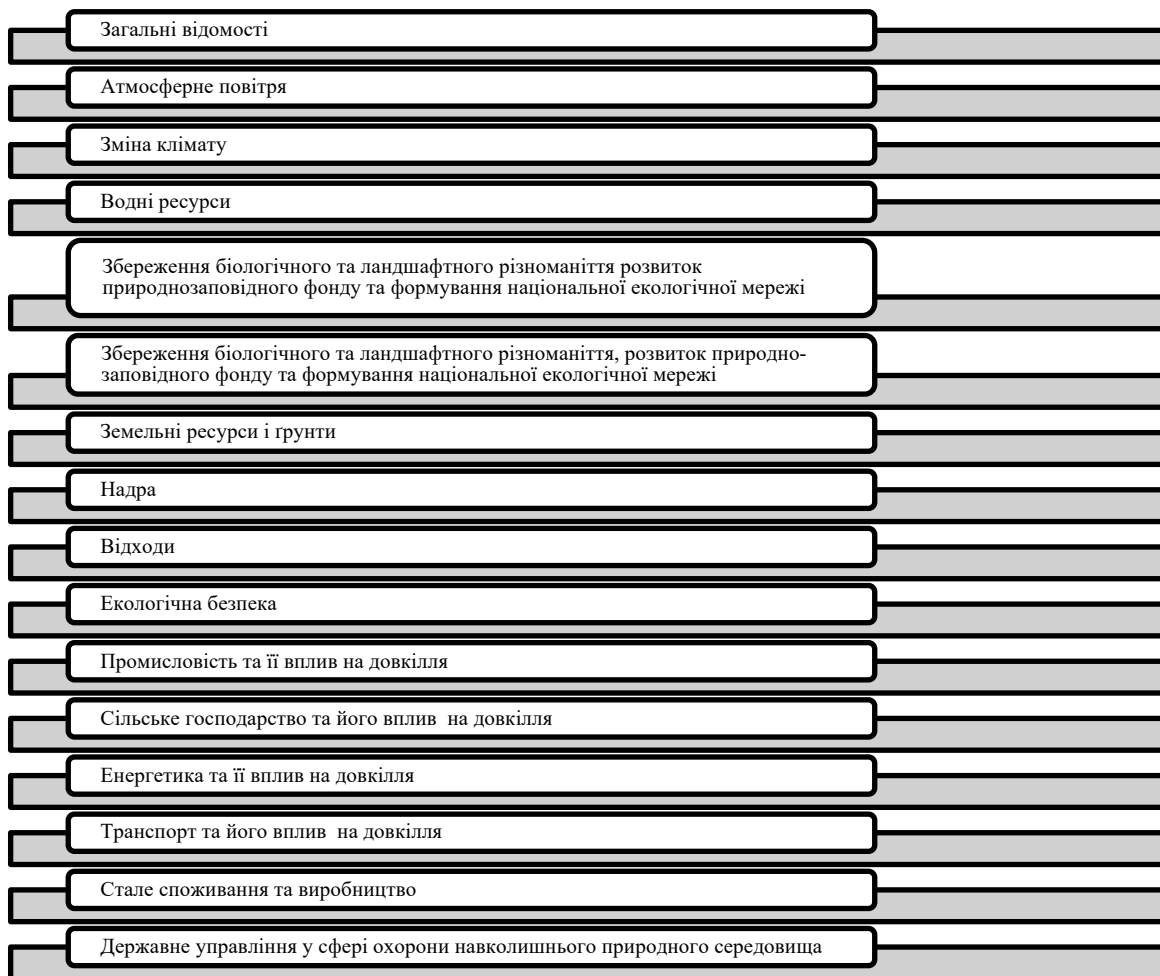


Рис. 1. Структура Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні [8]

Існуюча система складання доповіді базується на виконанні розподілених функцій між її суб'єктами і складається з підпорядкованих їй підсистем. Кожна підсистема на рівні окремих суб'єктів системи моніторингу має свою структурно-організаційну, науково-методичну та технічну базу. Загальнодержавна система моніторингу довкілля для написання доповіді – це багатоцільова, багаторівнева, відкрита інтегрована система, яка функціонує на національному, регіональному, відомчому, локальному рівнях. Суб'єкти системи моніторингу зобов'язані забезпечувати:

- збір інформації за станом довкілля через підпорядковані їм мережі;

- використання уніфікованих методик спостереження, проведення лабораторних аналізів на базі єдиних приладів і систем контролю;
- створення банків даних для їх багатоцільового колективного використання за допомогою єдиної комп'ютерної мережі, яка забезпечує автономне і спільне функціонування складників цієї системи та взаємозв'язок з іншими інформаційними системами, які діють в Україні і за кордоном [1].

Діяльність Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України змінилася під впливом карантинних обмежень за рахунок внесення змін до підсумкової та аналітичної документації, що стало причиною відсутності аналітичної доповіді стану довкілля за останні два роки. Тому доцільним є відзначення систематичного відслідковування динаміки змін екологічної ситуації в регіонах, що отримали своє відображення в обласних аналітичних доповідях.

Саме такий формат аналітичних доповідей є більш оптимальним для сприймання та дозволяє зберегти аналітичну інформацію в систематизованому форматі, враховуючи той факт, що Україна є найбільшою європейською країною. Досить вагомим є той факт, що загальні аналітичні документи є складними для сприймання та аналізу області та регіонів, оскільки мають досить значні відмінності у географічних особливостях та екологічних проблемах, перспективах їх вирішення. Він є оптимальним для української практики та може мати у майбутньому значну перспективність.

Проте варто відзначити, що на сьогодні регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища не можуть розглядатися як заміна національному формату, оскільки при їх складанні не дотримується єдина структура, а представлені матеріали відображають лише актуальні проблеми регіону, які знаходяться у фазі загострення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Аналітична доповідь є ефективним документом профільного міністерства та Уряду під час прийняття різноманітних екологічних законопроектів та внесення на розгляд цільових програм загальнодержавного та регіонального значення. Варто відзначити доцільність використання аналітичної доповіді при поясненні доцільності прийняття певного адміністративного чи правового рішення, нормативно-правового акту та мінімізації потенційної критики щодо їх доцільності.

У подальших дослідженнях потрібно визначити можливості розробки алгоритму заміни Аналітичної доповіді на інший формат документу при відсутності можливості її складання без втрати якості змістовного наповнення.

Література

1. Андрієнко М. В., Шако В. С. Стан і проблеми функціонування системи моніторингу довкілля у сфері реалізації державної екологічної політики // *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 17. С. 75–81.
2. Антонюк У. В. Громадська екологічна діяльність як гарантія забезпечення екологічних прав в Україні // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. Частина 1. Том 2. С. 69–72.
3. Антонюк У. В. Правове забезпечення прав дітей у сфері охорони довкілля в Україні // *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 4. С. 83–85.
4. Верстяк А. В. Концептуальна модель комплексної системи еколого-економічного моніторингу // *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2020. № 825. С. 69–74.

5. Закон України «Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. // ВВР України. 2019. № 16. Ст. 70.5
6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <http://sfs.gov.ua/arhiv/podatкова-baza-donabrannyachinnosti-podatkovim-kodeksom/normativno-pravova-baza/zakoni-ukraini/arhivzakoniv-ukraini/zakoni-ukraini-za-1991-rik/60472.html>
7. Марова С. Екологічний моніторинг як інструмент прийняття управлінських рішень // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 3 (7). С. 194–198.
8. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2018 році. URL: <https://cutt.ly/NQwtfbD>
9. Потапенко В. Г. Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua>

References

1. Andriienko M. V., Shako V. S. (2017) Stan i problemy funktsionuvannia systemy monitorynhu dovkillia u sferi realizatsii derzhavnoi ekolohichnoi polityky [Status and problems of the environmental monitoring system in the field of state environmental policy] *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Vol. 17. PP. 75–81.
2. Antoniuk U. V. (2015) Hromadska ekolohichna diialnist yak harantiia zabezpechennia ekolohichnykh prav v Ukraini [Public ecological activity as a guarantee of ensuring ecological rights in Ukraine] *Naukovyi visnyk*

Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Vol. 35. Chastyna 1. Tom 2. PP. 69–72.

3. Antoniuk U. V. (2016) Pravove zabezpechennia prav ditei u sferi okhorony dovkillia v Ukraini [Legal support of children's rights in the field of environmental protection in Ukraine] *Yurydychnyi elektronnyi naukovyi zhurnal*. Vol. 4. PP. 83–85.
4. Verstiak A. V. (2020) Kontseptualna model kompleksnoi systemy ekoloho-ekonomichnoho monitorynhu [Conceptual model of complex system of ecological and economic monitoring] *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu*. Vol. 825. PP. 69–74
5. Zakon Ukrainy «Pro Osnovni zasady (stratehiia) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku» (2019) [Law of Ukraine «On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030»] vid 28.02.2019 r. № 2697-VIII. *VVR Ukrainy*. Vol. 16. St. 70.5
6. Zakon Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha» [Law of Ukraine «On Environmental Protection»]. URL: <http://sfs.gov.ua/arhiv/podatкова-baza-do-nabrannyachinnosti-podatkovim-kodeksom/normativno-pravova-baza/zakoni-ukraini/arhivzakoniv-ukraini/zakoni-ukraini-za-1991-rik/60472.html>
7. Marova S. (2011) Ekolohichni monitorynh yak instrument pryiniattia upravlinskykh rishen [Ecological monitoring as a tool for making management decisions] *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv: Vyd-vo «DokNaukDerzhUpr», Vol. 3 (7). PP. 194–198.
8. Natsionalna dopovid pro stan navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha v Ukraini u 2018 rotsi [National report on the state of the environment in Ukraine in 2018]. URL: <https://cutt.ly/NQwtfbD>

9. Potapenko V. H. Problemy derzhavnoi systemy ekolohichnoho monitorynhu v Ukraini ta shliakhy yikh podolannia. Analitychna zapyska [Problems of the state system of ecological monitoring in Ukraine and ways of their overcoming]. URL: <http://www.niss.gov.ua>