

## Позиція Групи Охорона довкілля РПР щодо Проекту Закону «Про Державну природоохоронну службу»

07 листопада 2018 року в Комітеті Верховної ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи пройде обговорення проекту Закону України «Про Державну природоохоронну службу» (далі – Законопроект), який передбачає створення нового органу екологічного контролю.

Експерти групи Охорона довкілля РПР проаналізували даний Законопроект та вважають, що він потребує суттєвого доопрацювання. Позиція РПР щодо запропонованої реформи екологічного контролю наводиться нижче.

### **1. Щодо назви нового органу екологічного контролю.**

Згідно Законопроекту, на заміну Державній екологічній інспекції України буде створено новий орган. Однак, повна (Державна природоохоронна служба України) та скорочена (Держекобезпеки) назви нового органу екологічного контролю включають різні за змістом та смисловим навантаженням поняття. Зокрема, поняття «охорона природи» стосується охорони природних об'єктів, у той час як «екологічна безпека» полягає у забезпеченні безпеки людини. Тому, при наповненні змістом діяльності нового органу слід розуміти відмінності та специфіку охорони природи як природних об'єктів та територій, тварин та їхніх оселищ тощо і екологічної безпеки як забезпечення безпеки людини від природних явищ та від забруднення довкілля. У зв'язку з цим назви повинні бути узгоджені та містити тотожні за змістом поняття.

Крім того, служба як центральний орган виконавчої влади строюється у разі, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам<sup>1</sup>. Натомість, новий орган здійснює переважно контрольні функції, що відповідає такому центральному органу виконавчої влади як інспекція. Саме тому назва Держекобезпеки повинна бути доопрацьована з врахуванням вищезазначеного.

### **2. Ототожнення контролю та нагляду.**

Законопроект містить ототожнення функцій контролю і нагляду та наділяє ними один орган – Держекобезпеку. Проте, нагляд та контроль – різні функції, які не можна ототожнювати і які не можуть бути зосереджені в одному органі. Нагляд – зовнішній перегляд\перевірка того, яким чином та чи у відповідності із законом органи влади здійснювали\здійснюють свої повноваження. Нагляд здійснюється за контролем. Ототожнення цих функцій, а також наділення ними одного органу, суперечить принципам побудови прозорої системи органів влади, забезпеченню ефективності діяльності державних органів, усуненню і **попередженню настання корупційних ризиків**.

Експерти групи РПР-довкілля наголошують на тому, що функції нагляду та контролю повинні бути чітко розмежованими та здійснюватися різними незалежними органами.

### **3. Щодо незалежності нового органу екологічного контролю.**

Згідно запропонованих змін, діяльність Держекобезпеки спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Водночас, для реального забезпечення незалежності нового органу екологічного

<sup>1</sup> Абз. 2 ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI у редакції від 28.08.2018, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

контролю, він повинен не підпорядковуватись, а стояти на одному рівні із Мінприроди України у системі центральних органів виконавчої влади.

#### ***4. Щодо системи територіальних органів.***

Згідно Законопроекту, систему Держекобезпеки складають: центральний апарат Держекобезпеки; міжрегіональні територіальні органи Держекобезпеки. Станом на сьогодні територіальні органи Держекоінспекції, які діють на рівні областей, не мають змоги оперативно відреагувати на порушення природоохоронних норм, на заподіяння шкоди довкіллю, які відбуваються на місцях. Ще більше укрупнення територіальних органів екологічного контролю лише закріпить недієвий та неоперативний статус екологічного контролю. Експерти групи РПР-довкілля виступають за створення розгалуженої системи територіальних органів екологічного контролю, включаючи рівень районів та міст. Це узгоджується із принципом децентралізації влади, проте не відображено у законопроекті.

#### ***5. Щодо функції моніторингу.***

Згідно Законопроекту, на Держекобезпеку покладається організація державного моніторингу навколишнього природного середовища. Орган екологічного контролю повинен безпосередньо здійснювати функцію моніторингу та здійснювати заходи контролю на основі даних, отриманих у результаті проведеного моніторингу. Винесення цього питання в окреме законодавство не доцільно. Законопроект повинен містити окремий розділ про порядок здійснення моніторингу, адже без моніторингу якісний контроль за охороною довкілля неможливий.

#### ***6. Щодо порядку здійснення контролю.***

Законопроект не містить положення, які б міняли порядок здійснення екологічного контролю. Це означає, що новостворений орган буде діяти за старими правилами: для проведення заходів контролю йому буде потрібна згода вищестоячого органу, заходи контролю будуть вживатися за суб'єктами господарювання, а не для перевірки реального стану довкілля тощо. Таким чином, хоча орган екоконтролю буде новим, система буде стара, **а контроль – і надалі прорадянським, недієвим неоперативним, корупційним, спрямованим лише на покарання, а не попередження шкоди.**

На нашу думку, зміна порядку здійснення контролю повинна відбуватися одночасно із створенням нового органу екологічного контролю або передувати такому створенню. У протилежному випадку новий орган, який строюється з метою охорони довкілля, не буде працювати на його реальне збереження, а, отже, кошти, виділені з бюджету на створення такого органу, будуть витрачені марно. Така зміна порядку контролю повинна відобразитися у законопроекті.

#### ***7. Щодо відповідальності юридичних осіб.***

Запропонований у Законопроекті розділ V про відповідальність юридичних осіб за порушення природоохоронного законодавства є позитивним моментом. Водночас, норми, які визначають склад правопорушення та міру відповідальності, а також порядок притягнення винних осіб до відповідальності, повинні міститися у відповідних спеціальних актах матеріально та процесуального права, до прикладу, у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення тощо. Крім того, повинна бути переглянута міра відповідальності з точки зору її співмірності вчиненому порушенню, а

також переглянутий механізм нарахування збитків за шкоду, заподіяну довкіллю (детальніше – див. Додаток 2).

#### **8. Щодо прикінцевих та перехідних положень Законопроекта.**

Законопроект містить зміни у інші нормативно-правові акти, які не стосуються порядку здійснення екологічного контролю та діяльності нового органу. До прикладу, зміни, які пропонуються до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо спеціального використання водних ресурсів не стосуються діяльності Держекобезпеки чи порядку здійснення екологічного контролю. Враховуючи згадане, із Законопроекту повинні бути виключені норми про внесення змін у законодавство, яке не стосуються ані діяльності органу екологічного контролю, ані порядку здійснення такого контролю.

#### **9. Щодо порядку призначення посадових осіб керівного складу Держекобезпеки.**

Згідно положень Законопроекту, для обрання заступників керівника Держекобезпеки та інших посадових осіб керівного складу пропонується створити Конкурсну комісію. До Комісії можуть входити особи, частина з яких визначається такими організаціями як Міжнародний союз охорони природи (International Union of Conservation of Nature, IUCN), Програма ООН з навколишнього середовища (United Nations Environment Programme, UNEP), Європейське екологічне бюро (European Environmental Bureau, EEB) (по одній кандидатурі від кожної організації). Не зрозумілими залишаються критерії відбору цих організацій та обмеження інших представників громадянського суспільства у відборі кандидатур до Конкурсної комісії. Дану норму необхідно доопрацювати, зокрема, частину членів Конкурсної комісії повинні обирати представники громадянського суспільства, а не 3-4 конкретно визначені організації.

**Детально із конкретними пропозиціями до згаданих вище норм Законопроекта – див. Додаток 1.**

Ми також наголошуємо на тому, що **система охорони довкілля не запрацює повноцінно без впровадження таких змін як (детально із пропозиціями цих змін можна ознайомитись у Додатку 2):**

1. Підвищення екологічної свідомості.
2. Реформа відповідальності за екологічні правопорушення.
3. Зміна системи розпорядження коштами, отриманими за рахунок використання природних ресурсів, здійснених впливів на довкілля.
4. Створення незалежного органу нагляду.

З серпня 2014 року було введено мораторій на здійснення заходів контролю за станом довкілля, як тимчасовий період, протягом якого повинні бути вирішені проблеми контролю, включаючи надмірний тиск на бізнес. Водночас, за останні 4 роки так і не було розроблено та запропоновано зміни, які б полягали не в косметичній зміні структури та повноважень органу екологічного контролю, а в запровадженні кардинальних змін системи охорони довкілля, зокрема, в частині порядку здійснення екологічного контролю, підвищення екологічної свідомості, розмежування контролю та нагляду, реформи екологічної відповідальності та ін.

Варто зазначити, що як РПР, так і представники громадянського суспільства, неодноразово подавали коментарі до проектів нормативно-правових актів, розроблених

представниками Мінприроди та уряду щодо реформи екологічного контролю, однак, більшість з них залишились неврахованими без будь-яких обґрунтувань. Ціною цього є життя і здоров'я населення, економіка, а також міжнародний імідж держави.

Ми закликаємо уряд та Мінприроди України почути експертів та громадськість, сісти за стіл переговорів для узгодження спільної позиції щодо реформи екологічного контролю та побудови такої системи охорони довкілля, яка **не буде містити корупційні ризики**, яка буде реально спрямована на його збереження і попередження заподіяння шкоди довкіллю, життю і здоров'ю, добробуту населення.

*Детально із запропонованими змінами можна ознайомитися за посиланням<sup>2</sup>.*

**Додатки:**

1. Таблиця постатейних коментарів до Законопроекту.
2. Презентація про зміну системи охорони довкілля, підготовлена експертами ЕПЛ.

---

<sup>2</sup> <http://epl.org.ua/ekoanalitika/>