

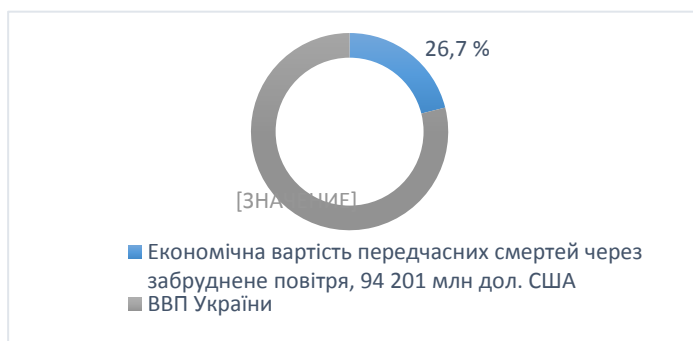
Реформа системи екологічного контролю¹

Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Екологічний контроль є інструментом охорони довкілля та запобігання негативним наслідкам його забруднення. Завданням реформи екоконтролю було усунути недоліки, через які цей інструмент практично не діє. Метою екоконтролю є перевірка господарської діяльності, а не охорона довкілля. Державна екологічна інспекція України (ДЕІ) діє як фіскальний орган. Екоконтроль використовується як тиск на бізнес та інструмент корупції. Через недоліки у порядку здійснення контролю він є неоперативним та не забезпечує охорону довкілля. Це впливає на життя, здоров'я людей та економіку (Рис.1), бізнес-клімат країни. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2016 рік, Україна посідає 4 місце в Європі за кількістю смертей на 100 тис. осіб внаслідок забруднення повітря².

Рис.1. Економічна вартість передчасних смертей через забруднене повітря. Дані у % від ВВП, 2010 р.

Джерело: WHO, European Union and Organisation for Economic Co-operation and Development research on the cost of ambient and household air pollution; <https://bit.ly/1ELG4VM>



Протягом 2014–2018 рр. органи влади прийняли багато рішень, які, однак, не усувають недоліки контролю. Дії держорганів виглядають непослідовними.

У 2016–2017 рр. Уряд розробив та прийняв [Концепцію](#) реформи екоконтролю, яка передбачає ліквідацію ДЕІ у 2017 році. У 2017–2018 рр., замість ліквідації ДЕІ, Уряд прийняв нове [положення про ДЕІ](#) та реорганізував її органи з обласних в окружні. Така реорганізація може негативно вплинути на оперативність контролю.

У 2018 році Міністерство екології та природних ресурсів розробило [законопроект](#), який створює Державну природоохоронну службу (Держекобезпеку) замість ДЕІ. Тобто на заміну органу контролю буде створено орган, основною метою якого є надання адмінпослуг³. Законопроект передає окремі повноваження контролю органам місцевого самоврядування. Це створює додаткові корупційні ризики: орган, який здійснює управління природними ресурсами, буде контролювати цю ж діяльність. Рішення, які усувають недоліки у порядку здійснення контролю та корупційні ризики, прийняті не були. Законопроект не враховує приписи Конституції України та не узгоджуються з іншими законодавчими актами⁴.

Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи (внутрішнє середовище)

На впровадження реформи впливає дефіцит фінансування та вплив інтересів стейкхолдерів, зокрема:

- реформа передбачає зосередження функцій екоконтролю в одному органі. Проти цього виступають органи влади, які будуть позбавлені цих функцій, що гальмує усунення дублювання повноважень;
- забезпечення нового органу необхідною матеріально-технічною базою (офісна техніка, транспорт, оснащення лабораторій, підвищення зарплат тощо) потребує значного фінансування;
- ліквідація ДЕІ передбачає звільнення працівників. У новий орган не планують брати старий штат, що, з одного боку, викликає невдоволення екоінспекторів, а з іншого – створює проблему у пошуку нових професійних кадрів;

¹Головний автор:

Наталія Куць, юрисконсульт, «Екологія-Право-Людина»

² <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/27/more-than-million-died-due-air-pollution-china-one-year>

³ У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, абз. 2 ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

⁴ Висновок Головного науково-експертного управління 06.03.2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005

- на реформу впливає бізнес-лобі та населення, яким вигідно, щоб контроль не діяв, оскільки вони отримують прибуток шляхом незаконного використання природних ресурсів та/або забруднення довкілля.

Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Більшість населення вважає, що стан довкілля прямо впливає на життя і здоров'я⁵, а тому зацікавлене в якійсній охороні довкілля. Охорона довкілля є пріоритетною реформою на думку 42%⁶ громадян. Проте увага населення до реформи низька. Переважно реформою цікавиться експертна громадськість. Крім того, лише 5% респондентів довіряє центральній владі у вирішенні екологічних питань⁷, і 66% вважають, що Уряд робить недостатньо для охорони довкілля⁸.

Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Реформа контролю розпочалася зі вступом у дію Угоди про асоціацію, яка встановлює пріоритетним принцип запобігання заподіяння шкоди довкіллю. У рамках євроінтеграції необхідно імплементувати Директиви щодо контролю у сфері охорони атмосферного повітря, промислового забруднення, поводження з відходами, використання ГМО, озоноруйнівних речовин та ін. ЄС надає фінансову підтримку для виконання Угоди. Для впровадження реформи контролю при Мінприроди діє Команда підтримки реформ (КПР), яка розробляла законопроект про Держекобезпеку. Діяльність КПР фінансується Європейським банком реконструкції та розвитку.

Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати їхнього втілення

В основі реформи повинен лежати принцип запобігання заподіяння шкоди довкіллю. Для цього реформа повинна передбачати:

- зміну мети з контролю на охорону довкілля та запобігання заподіяння йому шкоди;
- усунення недоліків у порядку здійснення контролю, які роблять його надієвим та неоперативним (необхідність повідомляти суб'єкту дату та час перевірки, необхідність отримувати звернення для вжиття заходів контролю, отримувати згоду на перевірку від органу вищої інстанції тощо);
- усунення корупційних ризиків (розмежування функцій контролю та нагляду, усунення дублювання та дискреційних повноважень тощо);
- забезпечення незалежності органу від Мінприроди, створення розгалуженої системи його територіальних органів;
- забезпечення органу необхідною матеріально-технічною базою, зокрема для здійснення лабораторних досліджень.

Також для якісної роботи системи контролю необхідно впровадити такі зміни:

- реформа моніторингу стану довкілля (збільшення кількості показників спостереження, створення відкритої онлайн бази даних із показниками моніторингу тощо);
- створення органу загального нагляду (перевірка якості та законності діяльності органу контролю);
- реформа відповідальності (встановлення адміністративної відповідальності, заходів кримінально-правового характеру для юридичних осіб, підвищення міри відповідальності);
- підвищення екологічної свідомості населення включно з представниками влади;
- реформа використання коштів екофондів (штрафи, відшкодування за заподіяну шкоду довкіллю тощо повинні іти виключно на охорону довкілля).

Впровадження цих завдань вплине на органи, які здійснюють контроль у сфері охорони довкілля, а також змінить умови для діяльності як добросовісного бізнесу, так і того, що забруднює довкілля. Реформа вплине на населення, яке страждає від забруднення, та на громадян, які незаконно використовують природні ресурси. Реформа повинна позитивно вплинути на сталий розвиток держави та на запобігання заподіяння шкоди довкіллю, а також зменшить видатки з бюджету на усунення наслідків забруднення.

⁵ <http://epl.org.ua/eco-analytics/chy-vplyvaye-stan-dovkillya-na-zhyttya-i-zdorov-ya-lyudyny-dumka-ukrayintsiv/>

⁶ <http://www.rac.org.ua/uploads/content/485/files/envprotraitandeu2018.pdf>, С. 37.

⁷ <http://www.rac.org.ua/uploads/content/485/files/envprotraitandeu2018.pdf>, С. 26.

⁸ <http://www.rac.org.ua/uploads/content/485/files/envprotraitandeu2018.pdf>, С. 20.