



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ»

Автори: *Олена Кравченко, виконавча директорка, членкиня правління МБО «Екологія-Право-Людина»;* *Наталія Куць, юрисконсультка МБО «Екологія-Право-Людина»*

Рецензент: *Віра Нанівська, голова правління «Колегіуму Анни Ярославни»*

Сфера охорони довкілля потребує як горизонтальних (зміна старої корупційної та неефективної системи екологічного контролю на прозору, ефективну й оперативну; реформа юридичної відповідальності за екологічні порушення в частині поширення адміністративно-господарських санкцій та заходів кримінально-правового характеру на юридичних осіб, перегляд складів порушень і міри покарань; створення якісної системи моніторингу для отримання вихідних даних та відображення повної картини стану довкілля; підвищення екологічної свідомості населення; впровадження інтегрованого дозволу), так і секторальних (розв'язання проблем у сферах управління відходами, якості води та стану атмосферного повітря, промислового забруднення, збереження природних екосистем, зміни клімату та ін.) реформ¹. У цьому брифі представлено аналіз політики Уряду та Парламенту на предмет впровадження згаданих реформ протягом вересня 2019 – липня 2020 рр.

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – липень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто»

Зміна влади зумовила формування нової політики реформ у сфері охорони довкілля, яке розпочалося не зі створення порядку денного, а об'єднання Мінприроди та Міненерговугілля у єдине міністерство – Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінеко-

енерго). Уряд Олексія Гончарука позиціонував об'єднання як спосіб забезпечення сталого розвитку². Однак піврічна діяльність Мінекоенерго, очільником якого став експерт у сфері енергетики, показала, що об'єднання не виправдало себе, а довкілля відійшло на другий план. Заходи у сфері довкілля були паралізовані налагодженням організаційних та робочих питань нових команд, розподілом важелів впливу та врегулюванням внутрішніх конфліктів об'єднаних міністерств.

Після реорганізації міністерств 29 вересня 2019 року Уряд затвердив Програму діяльності КМУ (далі – Програма), у якій визначив цілі діяльності Мінекоенерго, зокрема збереження природних екосистем, ефективного та ощадливого використання природних ресурсів, розв'язання проблем у сфері накопичення відходів, зміни клімату та енергоефективності. Хоча нові урядові цілі відповідають «Принципам Торонто»³, які включають запобігання заподіяння шкоди довкіллю, реформу екоконтролю, юридичної відповідальності та моніторингу за станом довкілля, раціональне використання природних ресурсів, розв'язання проблем у сфері поводження з відходами, надалі окремі дії Уряду Гончарука та Верховної Ради України (далі – ВРУ) суперечили їм.

Цикл політики Уряд Гончарука не завершив через відставку 4 березня 2020 року. Новий Уряд Дениса Шмигала 27 травня 2020 року

¹ Перелік реформ сформовано на основі наявних суспільних проблем у сфері довкілля та проведених у 2017–2019 рр. соціопитувань про наявний публічний запит населення.

² Заяви Прем'єр-міністра про створення Мінекоенерго: <https://bit.ly/2Jp8myk>

³ «Принципи Торонто» у сфері охорони довкілля 2019: запобігання заподіяння шкоди довкіллю, реформування системи екологічного контролю, моніторингу довкілля, юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, раціональне використання природних ресурсів, розв'язання проблем з відходами: <https://bit.ly/2upFx12>

[утворив](#) самостійне Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) та 12 червня затвердив [порядок денний нової політики екореформ](#), який відповідає «Принципам Торонто». Станом на липень 2020 року триває впровадження заходів для повноцінного запуску роботи нового Міндовкілля, що гальмує виконання завдань нової політики реформ, розгляд звернень, видання дозвільних документів тощо.

Оцінка впровадження горизонтальних реформ

У сфері реформи екоконтролю Уряд Гончарука обрав курс на збереження інспекції, основним завданням якої є здійснення контролю, замість створення служби, яка покликана надавати адмінпослуги, що є позитивним для захисту довкілля⁴. Так, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) [скасував](#) рішення попереднього уряду [про ліквідацію](#) Державної екологічної інспекції (далі – Держекоінспекція) та створення Державної природоохоронної служби України та [ліквідував](#) Державну Азовську морську екологічну інспекцію та ДЕІ Кримсько-Чорноморського округу, [створену](#) у 2018 році. Для подолання неоперативності, корупційності та інших недоліків здійснення екологічного контролю Мінекоенерго, ДЕІ, Комітет ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, експертна громадськість розробили [законопроєкт № 3091](#) про державний екологічний контроль. Цей законопроєкт запроваджує адміністративно-господарські санкції для юридичних осіб за екологічні правопорушення. Такі зміни у сфері контролю та відповідальності втілюють у життя «Принципи Торонто».

За Уряду Шмигалья зареєстровано альтернативний законопроєкт про екологічний контроль [№ 3091-1](#), який [не відповідає викликам](#) екоконтролю та юридичної відповідальності. Також [звільнено](#) т. в. о. голови ДЕІ України Єгора Фірсова, який розпочав боротьбу з великими забруднювачами довкілля та корупційними схемами в ДЕІ. Такий кадровий крок негативно вплинув на процес реформування Держекоінспекції.

Згідно зі [Звітом](#) Уряду Гончарука, Мінекоенерго протягом вересня 2019 – січня 2020 рр. не виконало завдання із запровадження системи

інтегрованих дозволів на викиди забруднювальних речовин. Станом на липень 2020 року Міндовкілля [оприлюднило законопроєкт](#), який запроваджує інтегрований дозвіл, для збору зауважень та пропозицій зацікавлених сторін. Протягом аналізованого періоду практично не вжито жодних заходів для підвищення екологічної свідомості населення та реформування системи моніторингу за станом довкілля.

Оцінка впровадження секторальних реформ

Протягом вересня 2019 – липня 2020 рр. ВРУ [ухвалила](#) закони, які регулюють питання функціонування [системи](#) моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів; господарської [діяльності](#) з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами, безперешкодного [доступу](#) громадян до узбережжя водних об'єктів; [заборони](#) суцільних рубок в об'єктах природно-заповідного фонду; вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин ([закон про бурштин](#)); [інвентаризації](#) лісів [держлісфонду](#).

Згадані закони розв'язують секторальні проблеми у сфері охорони довкілля. Водночас закон про заборону суцільної рубки в природно-заповідному фонді [знімає](#) мораторій на проведення рубок головного користування в окремих категоріях лісів та дозволяє проведення поступових рубок головного користування та лісовідновних рубок, що є [негативним](#) чинником для збереження лісів та суперечить затвердженим Урядом Гончарука цілям. Закон про бурштин [переносить](#) оцінювання впливу на довкілля (далі – ОВД) на етап після укладення угоди про розподіл продукції (далі – УРП), яка є рішенням про здійснення планованої діяльності. Ця зміна нівелює мету ОВД, яке має проводитися перед ухваленням такого рішення, а саме рішення повинне базуватися на результатах ОВД. Понад те, 30 січня 2020 року зареєстровано урядовий [законопроєкт](#), який скасовує вимогу проведення ОВД при наданні (продовженні, переоформленні, внесенні змін) спеціального дозволу на користування надрами. Уряд Шмигалья [визначив пріоритетом](#) спрощення доступу до надр. Такі дії свідчать про політику держави в напрямку якомога

⁴ Стаття 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: <https://bit.ly/3dKqtwl>

швидшого укладення УРП та розробки корисних копалин ціною нехтування довкіллям, що [суперечить](#) міжнародним зобов'язанням та «Принципам Торонто», зокрема, унеможливає запобігання заподіяння шкоди довкіллю, що також не відповідає затвердженим цілям діяльності Уряду у сфері довкілля.

21 липня 2020 року ВРУ ухвалила в першому читанні довгоочікуваний законопроект про управління відходами, що стало важливим [зрушенням](#) у сфері поводження з відходами. Також у першому читанні ухвалено [законопроект про захист тварин](#), який забороняє умертвіння як спосіб регулювання чисельності тварин, запроваджує обмеження на використання диких тварин тощо. Законопроект про збереження територій Смарагдової мережі залишається на розгляді Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування.

Політика реформ у сфері довкілля нестабільна: за вересень 2019 – липень 2020 рр. двічі мінявся її порядок денний та цілі. Хоча затверджені цілі нової політики відповідають «Принципам Торонто», КМУ та ВРУ обрали курс на якомога швидший видобуток корисних копалин ціною нівелювання ОВД та заподіяння шкоди довкіллю, що суперечить цим цілям. Нестабільна політична ситуація, ліквідація Мінприроди, створення Мінекоенерго, повернення самостійного Міндовкілля, розподіл важелів впливу, налагодження організаційних і робочих процесів нових команд гальмували втілення реформ та виконання міжнародних екологічних зобов'язань. Органам влади вдалося ухвалити рішення щодо точкових секторальних проблем у сфері довкілля, водночас відкритими залишаються питання першочергового впровадження горизонтальних реформ, які є передумовою розв'язання галузевих проблем та налагодження якісної системи управління довкіллям.

2. Актуальні виклики та проблеми у сфері охорони довкілля

Забруднення атмосферного повітря, ґрунтів, водних ресурсів, нераціональне використання природних ресурсів, ігнорування та порушення природоохоронних норм залишаються актуальними проблемами у сфері охорони довкілля для України. Так, з 35372 перевірок, проведених ДЕІ протягом січня – вересня 2019 рр., порушення

були [виявлені](#) у 34443 випадках, а сума збитків, завданих довкіллю, становить понад 1 млн 695 тис. грн. Актуальними викликами залишаються транспонування директив ЄС, підвищення екологічної свідомості, налагодження системи моніторингу за станом довкілля, реформування державного екологічного контролю та відповідальності, впровадження інтегрованого дозволу, розв'язання низки секторальних проблем.

В умовах пандемії COVID-19, зміни складу Уряду та профільного міністерства викликом є збереження пріоритетів з охорони довкілля та продовження їх впровадження владою.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного Парламенту

Зважаючи на зміни у складі Уряду та наявні економічні проблеми й виклики пандемії, необхідно дотримуватися балансу між економічними, соціальними та екологічними рішеннями задля забезпечення сталого розвитку держави. Дії органів влади повинні відповідати затвердженим цілям та пріоритетам політики екореформ. Довкілля не повинне відходити на другий план, а цілі зі збереження довкілля – залишатися пріоритетними, попри зміну складу й політичного керівництва центральних органів влади.

Пріоритетними завданнями в політиці Уряду та Парламенту у сфері охорони довкілля на 2020–2021 рр. для розв'язання екологічних проблем та виконання «Принципів Торонто» повинні бути запровадження горизонтальних реформ, які є базовою основою для запобігання заподіяння шкоди довкілля, з паралельним розв'язанням найбільш гострих секторальних проблем у сфері охорони довкілля та апроксимацією законодавства Європейського Союзу, зокрема:

Рекомендації до горизонтальних реформ:

- пришвидшення запуску повноцінної роботи Міндовкілля;
- розробка та ухвалення загальнодержавної програми підвищення екологічної свідомості населення;
- ухвалення закону про порядок здійснення екологічного контролю та підзаконних актів на його виконання;

- розробка та ухвалення закону про здійснення моніторингу за станом довкілля;
- запровадження інтегрованого дозволу;
- поширення відповідальності за екологічні правопорушення на юридичних осіб та забезпечення зіставності покарання вчиненому порушенню;
- ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у частині доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля».

Рекомендації до секторальних реформ:

- ухвалення пакета законів у сфері поводження з відходами («Про управління відходами», «Про батареї, батареї та акумулятори», «Про відходи електричного та електронного обладнання, «Про упаковку та відходи упаковки» та ін.);
- збереження вимоги проведення ОВД перед укладенням угод про розподіл продукції та перед виданням (продовженням, переоформлен-

ням, внесенням змін) спеціального дозволу на користування надрами;

- ухвалення законів про ідентифікацію та реєстрацію тварин, захист диких та домашніх тварин від жорстокого поводження, заборону експлуатації диких тварин у цирках та інших видовищних заходах;
- розробка та затвердження стратегії розвитку лісового господарства, яка передбачатиме підтримку та збереження природоохоронних, соціальних та економічних цінностей лісів України в коротко- та довгостроковій перспективі;
- ухвалення підзаконних актів для запровадження обліку й інвентаризації лісів та лісопосадок усіх форм власності, врахування екосистемних послуг лісів під час ухвалення будь-яких управлінських рішень;
- ухвалення закону про території Смарагдової мережі на виконання зобов'язань з імплементації природоохоронних Оселищної та Пташиної директив.