



**ЕКОЛОГІЯ  
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

# ПРОГРАМА ДІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТУ

ЛЬВІВ - КИЇВ  
2019

Відповідно до положень ст. 79 Конституції України, народні депутати України перед вступом на посаду присягають здійснювати свої повноваження в інтересах населення України. Беззаперечним інтересом населення України, який впливає на стан життя, здоров'я людей, а також на економіку та на розвиток держави, є охорона довкілля. Так, за даними ВООЗ, в Україні забруднене атмосферне повітря призвело до смертей близько 55 тис. осіб у 2016 році<sup>1</sup>. У 2010 році економічна оцінка суспільної вартості передчасних смертей від хворіб, спричинених забрудненням повітря в Україні, становила, за підрахунками ВООЗ, 94 201 млн доларів США, що склало 26,7 % від ВВП України<sup>2</sup>. Крім того, 91% українців вважають, що екологічні проблеми безпосередньо впливають на їхнє повсякденне життя та здоров'я<sup>3</sup>.

В Україні на сьогодні існують водночас і горизонтальні, і секторальні проблеми у сфері охорони довкілля. Так, Україна потерпає від надмірного та незаконного використання природних ресурсів, забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів та ґрунтів. Діючий орган екологічного контролю, та низька міра відповідальності за екологічні правопорушення не забезпечують дотримання природоохоронних норм.

Захист довкілля є невід'ємною частиною сталого розвитку, до якого прагне держава<sup>4</sup>, і не може розглядатися у відриві від нього<sup>5</sup>. Зважаючи на це, ЕПЛ розробила програму дій для представників законодавчої гілки влади із нижченаведеними заходами щодо вирішення наявних проблем у сфері охорони довкілля.

## **Горизонтальні зміни**

### ***Екологічна свідомість***

#### *Проблема*

Однією з причин забруднення довкілля та порушення природоохоронних норм є низька екологічна свідомість населення України. До прикладу, за даними опитувань, проведених протягом 2015-2016 років, хоча 76% опитаних вважають, що стан довкілля у певній мірі впливає на життя та здоров'я людей, більше 43% респондентів визнали, що спалюють суху рослинність, опале листя та побутове сміття біля свого будинку (на городі чи на дачі), чим відповідно забруднюють атмосферу<sup>6</sup>. Для представників влади, у свою чергу, охорона довкілля де-факто не є пріоритетним завданням, а проблеми довкілля та вплив на нього практично не беруться до уваги під час прийняття рішень у дотичних сферах чи під час планування політики.

#### *Рішення*

Розробка та прийняття загальнодержавної програми підвищення екологічної свідомості населення, включаючи представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

### ***Екологічний контроль***

#### *Опис проблеми*

---

<sup>1</sup> Дані Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2018 рік, <http://bit.ly/2PVnfLk>

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> <http://epl.org.ua/eco-analytics/chy-vplyvaye-stan-dovkillia-na-zhyttva-i-zdorov-ya-lyudyny-dumka-ukrayintsiv/>

<sup>4</sup> Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/5/2015>

<sup>5</sup> Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455; http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455;http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF)

<sup>6</sup> Ставлення населення до питань охорони довкілля, результати опитувань, ЕПЛ; <http://epl.org.ua/announces/stavlennia-naselennia-do-pytan-okhorony-dovkillia/>

Довкілля України щодня забруднюється попри наявність безлічі природоохоронних норм. Однією з причин цього є недовірність екологічного контролю, який не дозволяє належним чином виявити порушення та винних осіб і притягнути їх до відповідальності, попередити виникнення аналогічних порушень у майбутньому.

### *Рішення*

Прийняття Закону України «Про державний екологічний контроль», який визначає основні засади здійснення державного екологічного контролю за дотриманням усього спектру природоохоронного законодавства органами влади, суб'єктами господарювання та фізичними особами; усуває недоліки неоперативності, корупційності та неефективності екологічного контролю, об'єднує контролюючі функції усіх діючих на сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в один орган державного екологічного контролю, що діє на центральному та регіональному рівнях; запроваджує систему адміністративно-господарських санкцій та встановлює підстави, порядок та суб'єктів їхнього накладення.

### **Юридична відповідальність**

#### *Опис проблеми*

Юридична відповідальність за порушення природоохоронних норм та заподіяння шкоди довкіллю в Україні станом на сьогодні не є тим механізмом, який дозволяє захистити довкілля та виправити поведінку порушників. Міра покарання не є співмірною вчиненому порушенню і заподіяній довкіллю шкоді, а за окремі з порушень відповідальність не встановлена.

#### *Рішення*

Прийняття закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення юридичної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства». Законопроект передбачає доповнення Кодексу про адміністративні правопорушення України новими складами правопорушень у сфері охорони довкілля, вдосконалення диспозицій існуючих норм КпАП (приведення у відповідність із новою термінологією природоохоронного законодавства), підвищення санкцій за правопорушення. Також він передбачає доповнення Кримінального кодексу України новими складами злочинів у сфері охорони довкілля, поширення заходів кримінально-правового характеру для юридичних осіб за злочини у сфері охорони довкілля. Законопроект також передбачає вирішення питання судових витрат за позовами державної екологічної інспекції у справах, що стосуються накладення адміністративно-господарських санкцій (обмеження та припинення діяльності), що вчиняється із порушенням природоохоронного законодавства та у справах про стягнення шкоди, заподіяної довкіллю, та вдосконалення законодавства щодо наповнення та використання коштів фондів ОНПС.

### **Екологічний моніторинг**

#### *Опис проблеми*

На сьогодні практично відсутні дані про стан елементів довкілля, про обсяги та джерела забруднення водних об'єктів, атмосферного повітря, ґрунтів. Відсутність цих вихідних даних не дозволяє ефективно здійснювати дослідження, відслідковувати динаміку змін елементів довкілля, встановлювати потенційні джерела забруднення, планувати та приймати рішення у сфері охорони довкілля та дотичних сферах.

#### *Рішення*

Прийняття закону про моніторинг довкілля, який покликаний врегулювати основні засади здійснення моніторингу за станом довкілля та повноваження компетентних органів у цій сфері, а також усунути прогалини задля покриття системою моніторингу усіх елементів довкілля та створити єдину відкриту базу даних з результатами здійсненого моніторингу.

### **Прозорість та підзвітність органів влади**

### *Опис проблеми*

В Україні не гарантовані належним чином права людини на доступ до екологічної інформації, на участь у процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля. Так, екологічна інформація часто не публікується органами влади, а законодавство у сфері участі громадськості містить безліч суперечностей та прогалин щодо правової природи права на участь, випадків та порядку його реалізації.

### *Рішення*

Прийняття закону «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». Законопроект покликаний адаптувати положення Директиви 2003/4/ЄС про доступ до екологічної інформації та Директиви 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища у національне законодавство.

## **Секторальні зміни**

### ***Управління відходами***

#### *Опис проблеми*

Україна займає останнє місце серед європейських країн з управління відходами. У 2017 році в Україні утворилося 9,91 млн. т. побутових відходів, з них 9,25 млн. т. захоронено на сміттєзвалищах, що складає 93,3 % від загальної кількості утворених відходів. Такі небезпечні відходи як відпрацьовані люмінесцентні лампи, батарейки, медичні відходи, тара і упаковка з-під побутової хімії, пестицидів, медикаментів захоронюються на сміттєзвалищах, що призводить до забруднення ґрунтів, водних ресурсів та атмосферного повітря, та заподіює шкоду здоров'ю людей. Крім того, в Україні тисячі стихійних звалищ, а переповнені полігони, попри збіг строку їхньої експлуатації, використовують надалі.

#### *Рішення*

Прийняття пакету законопроектів: «Про управління відходами», «Про батарейки, батареї та акумулятори», «Про відходи електричного та електронного обладнання», «Про упаковку та відходи упаковки» задля впровадження 5-ти ступеневої ієрархії поводження з відходами, розширеної відповідальності виробника та кращих практик поводження з відходами.

## ***Охорона дикої природи***

#### *Опис проблеми*

Дика природа - це той буфер, який зумовлює комфортні та безпечні умови для існування самих людей зараз і для майбутніх поколінь: очищує воду і повітря, зберігає ґрунт, формує клімат, утримує вологу, стабілізує всі природні процеси, створює середовище для існування рослин і тварин. Однак, дика природа в Україні не охороняється належним чином. Ще досі не ухвалено законопроект про території Смарагдової мережі, який розробляється ось уже третій рік на виконання оселищної директиви, а щодо імплементації пташиної директиви ще зовсім не відбувалося ніяких дій. Окрім цього, до 2020 року відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку необхідно підвищити показник заповідності із 7 до 15 %, а темпи заповідання вкрай низькі через тривалу процедуру погодження землекористувачів. Низка об'єктів ПЗФ потерпає від браку фінансування, не має достатньої матеріально-технічної бази та не може забезпечити належну охорону території.

#### *Рішення*

Прийняття закону про території Смарагдової мережі на виконання зобов'язань щодо імплементації природоохоронних директив (оселищної та пташиної), розробка та ухвалення

комплексного законопроекту щодо створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що забезпечить спрощення процедури погодження створення ПЗФ на землях державної власності, забезпечення належного фінансування існуючих територій та об'єктів ПЗФ та ін.

### ***Захист тварин від жорстокого поводження***

#### *Опис проблеми*

З одного боку Україна позиціонує себе як гуманна країна, з іншого – проблеми жорстокого поводження з тваринами залишаються невирішеними. Зокрема, тварин експлуатують у видовищних заходах, утримують у неналежних умовах, незаконно вилучають із природного середовища, а чисельність абсолютно здорових тварин регулюють шляхом евтаназії. Така ситуація призводить до страждань тварин, різкого зменшення кількості та вимирання окремих видів тварин. Крім того, згідно проведених досліджень, особи, які жорстоко поводяться із тваринами, у подальшому вчиняють насильницькі злочини по відношенню до людей<sup>7</sup>.

#### *Рішення*

Прийняття законодавства про ідентифікацію та реєстрацію домашніх тварин, диких тварин, що утримуються в неволі, про впровадження гуманних способів регулювання кількості безпритульних тварин, про введення заборони експлуатації диких тварин у цирках, дельфінаріях та інших видовищних заходах, заборони діяльності хутрових ферм та ін.

### ***Зміна клімату***

#### *Опис проблеми*

Станом на сьогодні в Україні відсутня єдина узгоджена політика з питань зміни клімату, а кліматичні заходи фактично не фінансуються з державного бюджету.

#### *Рішення*

У ході прийняття закону про державний бюджет збільшити державне фінансування на статті, які стосуються впровадження заходів у сфері зміни клімату, у тому числі на заходи з адаптації та енергоефективності.

Прийняття парламентом проекту закону «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази», який пройшов перше читання. Прийняття цього проекту закону важливе і з точки зору виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, і з точки зору забезпечення зниження викидів та поступове зменшення обсягів використання хімічних речовин, які спричиняють руйнування озонового шару.

### ***Лісове господарство***

#### *Опис проблеми*

В Україні відсутня стратегія розвитку лісової галузі, лісове законодавство досі не узгоджене із земельним, природоохоронним, а більшість лісгосподарських норм та правил є застарілими, не враховують сучасні підходи та вимоги, і часто суперечать одна одній. Окрім цього, ведення лісового господарства в лісгоспах та на територіях природно-заповідного фонду відбувається за однаковими підходами, а переведення державних підприємств на самоокупність є неправильною мотивацією, яка заохочує працівників лісової галузі проводити масштабні рубки задля отримання прибутку, а не збалансовано використовувати та охороняти.

#### *Рішення*

---

<sup>7</sup> <https://www.fbi.gov/news/stories/-tracking-animal-cruelty>

Забезпечити повне бюджетне фінансування державним лісогосподарським підприємствам за рахунок коштів, які надходять в загальний фонд Державного бюджету від лісової галузі.

## **Фінансові інструменти**

### **Використання коштів**

#### *Опис проблеми*

Кошти екологічних фондів використовуються неефективно. Зокрема, частина коштів надходить до загального бюджету та «латає дірки», є маніпулювання із переліком природоохоронних заходів, фінансування шкідливої для довкілля діяльності, непрозорий та непублічний розподіл коштів, а також відсутній моніторинг за ефективністю здійснених заходів.

#### *Рішення*

Прийняття змін до законодавства, які дозволять направляти всі екологічні кошти до спеціальних фондів, а не до загального бюджету; розробка та прийняття уніфікованої процедури планування та фінансування природоохоронних заходів, формування чіткого переліку природоохоронних заходів, запровадження післяпроектного моніторингу, що дозволить побудувати таку систему використання екологічних податків, штрафів та відшкодувань за шкоду, заподіяну довкіллю, яка буде спрямована виключно на охорону довкілля.

Закликаємо представників Верховної Ради України зосередити свою увагу на розгляді та прийнятті вищенаведених законопроектів, а також на вирішенні інших проблем у сфері охорони довкілля. Команда ЕПЛ сподівається на співпрацю із народними депутатами у впровадженні важливих змін задля збереження довкілля, забезпечення якісного життя населення та сталого розвитку держави.

*Детально із експертними напрацюваннями щодо вирішення проблем у сфері охорони довкілля можна також ознайомитися за посиланнями:*

1. Політична програма дій у сфері охорони довкілля <http://epl.org.ua/eco-analytics/politychna-programa-dij-u-sferi-ohorony-dovkillya/>
2. Біла книга про реформу управління лісовими ресурсами <http://epl.org.ua/eco-analytics/lisovi-terytoriyi-dlya-dykoyi-pryrody-nova-polityka-lisovogo-gospodarstva/>
3. Ієрархія поводження з відходами <http://epl.org.ua/eco-analytics/iyerarhiya-povodzhennya-z-vidhodamy-shho-tse-take-i-yak-vprovadyty-v-ukrayini/>
4. Використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища <http://epl.org.ua/eco-analytics/yste-dovkillya-zdorove-majbutnye-nova-polityka-vykorystannya-koshtiv-spetsialnyh-fondiv-ohorony-navkolyshnogo-pryrodnogo-seredovyshha/>
5. Біла книга про реформу екологічного контролю <http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>
6. Біла книга про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля <http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-yurydychnu-vidpovidalnist-u-sferi-ohorony-dovkillya/>
7. Зелена книга про управління небезпечними відходами <http://epl.org.ua/eco-analytics/zelena-knyga-pro-upravlinnya-nebezpechnymy-vidhodamy-v-ukrayini/>
8. Поліці бріф про регулювання чисельності безпритульних тварин <http://epl.org.ua/eco-analytics/bezprytulni-tvaryny-vbyty-nemozhlyvo-pryhystyty/>
9. Аналітична записка про використання диких тварин в цирках <http://epl.org.ua/eco-analytics/analitychna-zapyska-vykorystannya-dykyh-tvaryn-v-tsyrykah/>
10. Аналітичний документ про управління зеленими насадженнями <http://epl.org.ua/eco-analytics/parki-zamist-betonu/>