



**ЕКОЛОГІЯ  
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

# **БРІФ ПРО РЕФОРМИ У СФЕРІ ДОВКІЛЛЯ**

## Бріф про реформи у сфері довкілля<sup>1</sup>

Необхідними реформами у сфері охорони довкілля є горизонтальні (зміна старої корупційної та неефективної системи екологічного контролю на прозору, ефективну і оперативну; реформа юрвідповідальності за екологічні порушення в частині поширення адміністративно-господарських санкцій та заходів кримінально-правового характеру на юридичних осіб, перегляду 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) та секторальні (вирішення проблем у сферах управління відходами, якості води та стану атмосферного повітря, промислового забруднення, збереження природних екосистем, зміни клімату та ін.)<sup>2</sup>. У даному бріфі представлено аналіз політики Уряду та Парламенту на предмет впровадження згаданих реформ протягом вересня 2019 – липня 2020 року.

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

Зміна влади зумовила формування нової політики реформ у сфері охорони довкілля, яка розпочалась не з створення порядку денного, а з [об'єднання](#) Мінприроди та Міненерговугілля у єдине міністерство – Мінекоенерго. Уряд Гончарука позиціонував об'єднання як спосіб забезпечення сталого розвитку<sup>3</sup>. 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 визначені цілі діяльності Мінекоенерго, серед яких – збереження природних екосистем, ефективне та ощадливе використання природних ресурсів, вирішення проблем у сфері накопичення відходів, зміни клімату та енергоефективності. Хоча нові урядові цілі відповідають «Принципам Торонто»<sup>4</sup>, які включають попередження заподіяння шкоди довкіллю, реформу екоконтролю, юрвідповідальності та моніторингу за станом довкілля, раціональне використання природних ресурсів, вирішення проблем у сфері поводження з відходами, у подальшому окремі нижчеописані дії Уряду Гончарука та ВРУ суперечили політиці з такими цілями.

Цикл політики Уряду Гончарука не був завершений через його відставку 4 березня 2020. Новий Уряд Шмигала 27 травня 2020 року [утворив](#) самостійне

---

<sup>1</sup> Автор – Наталія Куць, аналітик, юрисконсульт ЕПЛ

<sup>2</sup> Перелік реформ сформовано на основі наявних суспільних проблем у сфері довкілля, та на основі проведених соціопитувань у 2017-2019 роках щодо наявного публічного запиту населення.

<sup>3</sup> Заяви Прем'єр-міністра щодо створення Мінекоенерго, <https://bit.ly/2Jp8myk>

<sup>4</sup> «Принципи Торонто» у сфері охорони довкілля 2019: попередження заподіяння шкоди довкіллю, реформування системи екологічного контролю, моніторингу довкілля, юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, раціональне використання природних ресурсів, вирішення проблем з відходами, <https://bit.ly/2upFx12>

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, видачу 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 моментом для захисту довкілля<sup>5</sup>. Так, КМУ [скасував](#) рішення попереднього уряду [про ліквідацію](#) Державної екологічної інспекції та створення Державної природоохоронної служби України, та [ліквідував](#) Державну Азовську морську екологічну інспекцію та ДЕІ Кримсько-Чорноморського округу, яка була [створена](#) у 2018 році. Для усунення неоперативності, корупційності та інших недоліків порядку здійснення екологічного контролю, Мінекоенерго, ДЕІ, Комітет ВРУ з питань екополітики, експертна громадськість розробили [законопроект №3091](#) про державний екологічний контроль. У рамках реформи юрвідповідальності, цей законопроект вводить адміністративно-господарські санкції для юридичних осіб за екологічні правопорушення. Такі зміни у сфері контролю та відповідальності втілюють в життя «Принципи Торонто».

За Уряду Шмигала було зареєстровано альтернативний законопроект про екологічний контроль [№3091-1](#), який [не відповідає викликам](#) екоконтролю та юрвідповідальності. Також [відбулося звільнення](#) т.в.о. Голови ДЕІ України І. Фірсова, який розпочав боротьбу із великими забруднювачами довкілля та корупційними схемами у ДЕІ, що негативно вплинуло на процес реформування держекоінспекції.

Згідно [звіту](#) Уряду Гончарука, Мінекоенерго протягом вересня 2019-січня 2020 не виконало завдання щодо запровадження системи інтегрованих дозволів на викиди забруднювальних речовин. Станом на липень 2020 Міндовкілля [оприлюднило законопроект](#), який запроваджує інтегрований дозвіл, для збору зауважень та пропозицій зацікавлених сторін. Протягом аналізованого періоду практично не було вжито жодних заходів для підвищення екологічної свідомості населення та реформування системи моніторингу за станом довкілля.

### *Оцінка впровадження секторальних реформ*

Протягом вересня 2019-липня 2020 ВРУ [прийняла](#) 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 у об'єктах природно-заповідного фонду; щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин ([закон про бурштин](#)); [інвентаризації](#) лісів [держлісфонду](#).

---

<sup>5</sup> Ст. 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», <https://bit.ly/3dKqtwl>

Згадані закони вирішують секторальні проблеми у сфері охорони довкілля. Водночас закон, який забороняє суцільні рубки у ПЗФ, [знімає](#) мораторій на проведення рубок головного користування в окремих категоріях лісів та дозволяє проведення поступових рубок головного користування та лісовідновних рубок, що [є негативним](#) для збереження лісів, та суперечить затвердженям Урядом Гончарука цілям. Закон про бурштин [переносить](#) проведення оцінки впливу на довкілля (ОВД) на етап після укладення угоди про розподіл продукції(УРП), яка є рішенням про здійснення планованої діяльності. Ця зміна нівелює мету ОВД, яка має проводитись перед прийняттям такого рішення, а саме рішення повинне базуватись на результатах ОВД. Більше того, 30 січня 2020 року було зареєстровано урядовий [законопроект](#), який скасовує вимогу проведення ОВД при наданні (продовженні, переоформленні, внесенні змін) спеціального дозволу на користування надрами. Уряд Шмигала [визначив пріоритетом](#) спрощення доступу до надр. Такі дії свідчать про політику держави у напрямку якомога швидшого укладення УРП та розробки корисних копалин ціною нехтування довкіллям, що [суперечить](#) міжнародним зобов'язанням та «Принципам Торонто», зокрема, унеможлиблює попередження заподіяння шкоди довкіллю, що також не відповідає затвердженям цілям діяльності Уряду у сфері довкілля.

21 липня 2020 року ВРУ прийняла довгоочікуваний законопроект про управління відходами у першому читанні, що стало важливим [зрушенням](#) у сфері поводження з відходами. Також прийнято у першому читанні [законопроект щодо захисту тварин](#), який забороняє умертвіння як спосіб регулювання чисельності тварин, вводить обмеження щодо використання диких тварин та інші позитивні зміни у цій сфері. Законопроект про збереження територій Смарагдової мережі надалі знаходиться на розгляді Комітету ВРУ з питань екополітики.

*Політика реформ у сфері довкілля є нестабільною: за вересень 2019-липень 2020 року 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 прийняти рішення щодо точкових секторальних проблем у сфері довкілля, водночас відкритими залишаються питання першочергового впровадження горизонтальних реформ, які є передумовою вирішення 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 року, порушення були [виявленні](#) 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, вирішення ряду секторальних проблем.

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

### 3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020-2021 роки, зокрема на порядок денний Парламенту.

У світлі частих змін у складі Уряду та наявних економічних проблем та викликах пандемії, необхідним є дотримання 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 по збереженню довкілля повинні залишатись пріоритетними попри зміну складу і політичного керівництва центральних органів влади.

Пріоритетними завданнями у політиці Уряду та Парламенту у сфері охорони довкілля на 2020-2021 роки з метою вирішення екологічних проблем та на виконання «Принципів Торонто», повинні бути запровадження горизонтальних реформ, які є базовою основою для попередження заподіяння шкоди довкілля, з паралельним вирішенням найбільш гострих секторальних проблем у сфері охорони довкілля, та апроксимацією законодавства ЄС, зокрема:

#### *рекомендації до горизонтальних реформ:*

- пришвидшення запуску повноцінної роботи Міндовкілля;
- розробка та прийняття загальнодержавної програми підвищення екологічної свідомості населення;
- прийняття закону про порядок здійснення екологічного контролю та підзаконних актів на його виконання;
- розробка та прийняття закону щодо здійснення моніторингу за станом довкілля;
- запровадження інтегрованого дозволу;
- поширення відповідальності за екологічні правопорушення на юридичних осіб та забезпечення співмірності покарання вчиненому порушенню;
- 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»;

#### *рекомендації до секторальних реформ:*

- прийняття пакету законів у сфері поводження з відходами («Про управління відходами», «Про батарейки, 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 видачею (продовженням, переоформленням, внесенням змін) спеціального дозволу на користування надрами;
- прийняття законопроектів щодо ідентифікації та реєстрації тварин, захисту диких та домашніх тварин від жорстокого поводження, заборони 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;
- прийняття підзаконних актів для запровадження обліку і інвентаризації лісів та лісопосадок усіх форм власності, врахування екосистемних послуг лісів під час прийняття будь-яких управлінських рішень;
- прийняття закону про території Смарагдової мережі на виконання зобов'язань щодо імплементації природоохоронних Оселищної та Пташиної директив.