



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

ПОЛІСІ АДЖЕНДА нового Міністра захисту довкілля та природних ресурсів



ПОЛІСІ АДЖЕНДА

нового Міністра захисту довкілля та природних ресурсів

В світлі очікуваних змін у керівному складі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (надалі - Міндовкілля), МБО «Екологія-Право-Людина» звертається до майбутнього очільника органу, що формуватиме державну політику у цій сфері, із баченням нової екологічної політики, яку так і не спромоглися впровадити попередники, а саме щодо місії та нагальних напрямків розвитку довкіллевой складової державної політики на найближчу перспективу. Сподіваємося, напрацьоване нами бачення стане в нагоді новому Міністру та знайде своє відображення у його діяльності.

листопад 2021 року

МІСІЯ НОВОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ — РІВНОВАГА МІЖ ІНТЕРЕСАМИ ГРОМАДСЬКОСТІ, БІЗНЕСУ ТА ДОВКІЛЛЯ

Тенденції розвитку нової екологічної політики

Наскрізність екополітики

Врахування положень екологічної політики, екологічних умов та обмежень в усіх інших документах стратегічного, програмного характеру в усіх сферах суспільного життя на всіх рівнях.

Екологізація свідомості людей

Переорієнтування людей зі споживацького ставлення до природи на стале використання та збереження природних ресурсів для теперішніх та майбутніх поколінь.

Екологічні стандарти на всіх рівнях

Екологічні стандарти якості, на відміну від нормування допустимого впливу на компоненти довкілля, визначають вимоги до якості ґрунтів, повітря, води та довкілля в цілому, кінцевою метою досягнення яких є безпечний та бажаний стан довкілля.

Європеїзація екологічного права

Сталий наполегливий насичений та широковпливовий, а також невинний, прогресивний розвиток, що створює найбільш важливий аспект денаціоналізації екологічного права.

Інклюзивна зелена економіка

Інклюзивна зелена економіка повинна бути низьковуглецевою, мати ефективне та чисте виробництво, збалансоване споживання та результати. Вона базується на таких засадах: спільна відповідальність, циклічність, співпраця, солідарність, гнучкість та взаємозалежність. Вона сфокусована на розширенні можливостей та вибору для національної економіки, із використанням цільової та відповідної фіскальної політики та політики соціального захисту, та підтримана сильними органами, що покликані охороняти екологічну та соціальну складову.

Урядування та розумні дані

Електронні технології, наприклад, цифровізація дозвільних процедур, мобільні додатки для громадян, використання соцмереж, можливість внесення громадянами інформації до інформаційних систем, баз даних, даних щодо порушень, аварійних ситуацій.

Запровадження вбудованих датчиків для покращення систем моніторингу, зменшення людського фактору при проведенні моніторингу та отримання даних в режимі реального часу. Моделювання для передбачення та інші види аналізу даних можуть дозволити сфокусуватися на попередженні забруднення, а не його усуненні.

Делеговане управління із залученням громадськості

Широке залучення громадськості (в тому числі екологічних неурядових організацій) до виконання урядових функцій у сфері захисту довкілля

Повторне використання

Через наростаючий брак природних ресурсів, підняття їхньої вартості, у світі спостерігається тенденція до повторного використання різного роду товарів, речовин, матеріалів та відходів.

НАГАЛЬНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ДОВКІЛЛЕВОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА НАЙБЛИЖЧУ ПЕРСПЕКТИВУ

I. Горизонтальні реформи

На сьогоднішній день вже відбулась інституційна реформа Міндовкілля, прийнято десятки законодавчих актів, які стосуються таких галузевих сфер як зміна клімату, енергоефективність, захист тварин від жорстокого поводження, охорона лісів тощо. Ми вітаємо ці розробки та вважаємо їх доцільними задля вирішення низки галузевих проблем. Водночас, особливої уваги заслуговують горизонтальні реформи, без проведення яких галузеві зміни залишатимуться під ризиком не впровадження у життя. Зокрема, як би досконало не були прописані норми із поводження з відходами, які б заборони рубок не приймались, – вони не будуть діяти та виконуватись без належної системи моніторингу, громадського і державного контролю, юридичної відповідальності, а також належної екологічної обізнаності та свідомості населення.

I. 1. Реформа державної системи моніторингу довкілля

Україна досі не досягла суттєвих результатів у реформуванні системи екологічного моніторингу. Разом з тим, в березні 2021 року рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» підтверджено важливість екологічного моніторингу та доручено уряду у шестимісячний строк внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо державної системи моніторингу довкілля. І парламент, і громадськість очікували на цей законопроект у встановлений Президентом строк, але цього досі не відбулося.

I. 2. Реформа державного екологічного контролю

Для усунення неоперативності, корупційності та інших недоліків державного екологічного контролю Міндовкілля вже декілька років поспіль працює над законопроектом № 3091 про державний екологічний контроль, який врешті 15 липня 2021 було прийнято за основу. Разом з тим, до другого читання до законопроекту запропоновано понад тисячу правок, які зводять нанівець більшість положень запропонованої реформи, фактично закріплюючи зручний для забруднювачів та олігархів status quo. Міністерству важливо не лише добитися прийняття відповідного закону, але відстояти реформу у тому вигляді, у якому буде забезпечено умови для оперативного, ефективного та прозорого державного екологічного контролю, що реально сприятиме підвищенню рівня дотримання екологічних вимог та покращенню стану довкілля.

I. 3. Реформа юридичної відповідальності за порушення екологічних вимог

Питання підвищення рівня покарання за порушення природоохоронного законодавства охоплені схваленою Концепцією проектів Законів України “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення” та “Про внесення змін до Кримінального кодексу України” щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища від 28 квітня 2021 року. Натомість у публічний простір досі не винесений жоден законопроект у цій сфері.

Окрім підвищення рівнів покарань, перегляду переглядає і більш системне питання у сфері юридичної відповідальності за порушення екологічних вимог, а саме питання поширення адміністративно-господарської відповідальності, а можливо і кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення на юридичних осіб. Разом з тим, проєкт змін до Кримінального Кодексу України в частині поширення заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за вчинення злочинів проти довкілля досі не розроблений. Законопроєкт № 3091 вводить адміністративно-господарські санкції для юридичних осіб за екологічні правопорушення. Разом з тим, більшість народних депутатів, що подали правки до другого читання заперечують введення адміністративно-господарських штрафів для суб'єктів господарювання – порушників природоохоронного законодавства.

II. Горизонтальні інструменти з впровадження нової екологічної політики

II. 1. Демократизація державного управління у сфері охорони довкілля

Доступ до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень є золотим стандартом управління у сфері охорони довкілля, що сягнув найвищого – міжнародного визнання. В рамках імплементації Організаційної конвенції та ряду відповідних директив Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію, Україна досягла певного прогресу. Уваги вартують, зокрема, закони України “Про оцінку впливу на довкілля” та “Про стратегічну екологічну оцінку.” Разом з тим, це не єдині інструменти, на які мають поширюватися принципи екологічної демократії. Законодавство України у сферах доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, досі не в повній мірі відповідає актам ЄС у відповідній сфері. І хоча проєкт 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», який усуває недоліки національного законодавства та забезпечує виконання зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію, давно напрацьований у рамках проєктів технічної підтримки, бенефіціаром яких було Міндовкілля, він досі не зареєстрований у парламенті.

II. 2. Реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин

Попри давно прострочені міжнародні зобов'язання Україна досі не створила навіть законодавчих рамок для функціонування національного реєстру викидів та перенесення забруднюючих речовин (РВПЗ), вже не кажучи про забезпечення роботи самого реєстру. Законопроєкт про реєстру викидів та переносу забруднювачів, на впровадження Київського протоколу, також досі не винесений у площину публічного обговорення. Натомість, розпіарена Міндовкіллям у жовтні цього року онлайн мапа дуже далека від того, як згідно із міжнародними зобов'язаннями має виглядати цей ресурс.

II. 3. Сучасна інформаційно-аналітична система екологічної інформації

Слід зазначити, що питання створення Реєстру РВПЗ – питання, яке перезріло і вимагає сучасних підходів поєднання в одній інформаційній системі всієї екологічної інформації. Тобто, станом на зараз міністр має зосередитися на формуванні та реалізації сучасних потреб діджиталізації екологічної інформації, і забезпечити, аби інформаційно-аналітична система екологічної інформації містила щонайменше:

1. «Звичайний РВПЗ», тобто інформацію про фактичні обсяги викидів та перенесення забруднюючих речовин забруднювачами (викиди в атмосферне повітря, скиди у водні об'єкти, відходами, викиди забруднюючих речовин із дифузних джерел).
2. Дані моніторингу фізико-хімічних екологічних показників (концентрації забруднюючих речовин у довкіллі (повітря, вода, ґрунт), рівні шуму та вібрації тощо).
3. Дозволи на використання природних ресурсів та негативний вплив на довкілля (забруднення).
4. Документи ОВД.

5. Документи СЕО.

5. Звіти про виконавчі дії.

Наразі кожна з цих категорій інформації зберігається окремо одна від одної та не інтегрована зі «звичайним РВПЗ». Управління довкіллям стане набагато ефективнішим, чесним та прозорим, якщо ці елементи об'єднати у єдину систему.

На сьогодні ми маємо передумови для створення єдиної національної системи зберігання, обробки та поширення екологічної інформації шляхом інтеграції вищенаведених категорій інформації на основі:

1. Впровадження в правове поле універсальних міжвідомчих класифікаторів, уніфікованих для дозвільної, звітної та моніторингової сфер. Використання таких класифікаторів забезпечить сумісність цих класифікаторів на міжнародному рівні.

2. Зміна системи звітності в Україні та інших країнах для забезпечення відповідності стандартам РВПЗ.

3. Стандартизація електронних форматів документообігу та зберігання даних.

4. Створення інструментів доступу до даних зацікавлених осіб.

Впровадження такої системи має багато переваг. Її впровадження дозволить країні:

- значно підвищити якість та ефективність управління охороною довкілля на всіх рівнях;
- створити комплексні інструменти надання екологічної інформації громадськості та зацікавленим особам;
- впроваджувати сучасні принципи накопичення та поширення інформації про стан довкілля та природокористування (PRTR <https://en.wikipedia.org/wiki/PRTR>; SEIS <http://ec.europa.eu/environment/archives/seis/> .

Настав час для створення в Україні сучасної інформаційно-аналітичної системи екологічної інформації. Останні події в державі відкрили можливості для значної реформи державного управління, в тому числі в галузі цифровізації охорони довкілля та сталого невиснажливого використання природних ресурсів.

III. Секторальні реформи

III. 1. Реформа у сфері зменшення промислового забруднення

У 2021 році парламент тричі провалив урядовий законопроект № 4167 “Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності”, який після цього було знято з розгляду. Восени 2021 року у парламенті знову зареєстрували три законопроекти, що впроваджують інтегрований довкіллевий дозвіл, але жоден із них, на жаль, не є урядовим.

Разом з тим, і основний законопроект № 6004 «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення», і альтернативний до нього проект закону “Про забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля” за номером № 6004-2 – базуються на законопроекті № 4167 та є такими, що можуть бути доопрацьовані та прийняті парламентом. Натомість, запропонований бізнес-лобістами законопроект № 6004-1 відкладає модернізацію та реальне зниження промислових викидів не на одне десятиліття. Міндовкілля має зосередити свою увагу на просуванні такої реформи у сфері промислового забруднення, яка відповідатиме інтересам українського народу, довкілля та міжнародним обіцянкам нашої держави.

III. 2. Реформа у сфері поводження із відходами

Реформування системи поводження з відходами має відбуватися паралельно із запровадженням принципів економіки замкнутого циклу та врегульовувати весь життєвий цикл

товарів – від виробництва до поводження з відходами цих товарів. Найбільш амбітні цілі для себе поставив ЄС в Європейському зеленому курсі і Україна повинна не тільки рівнятися на ці цілі, але і швидко наздогнати своїх європейських сусідів через прийняття відповідного законодавства та інтеграції питань поводження з відходами, запровадження ієрархії управління відходами у всі сектори економіки. Виконання Національного плану управління відходами до 2030 року гальмується, створення окремого ЦОВВ, що буде реалізовувати політику в сфері управління відходами також саботується. В областях гальмуються реформи та інвестиції в інфраструктуру поводження з відходами, оскільки проекти регіональних планів управління відходами областей пару років чекають на своє затвердження та втілення. Гальмування апроксимації законодавства в сфері відходів з відповідним європейським законодавством порушує наші зобов'язання згідно Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Ухвалення пакета законів у сфері поводження з відходами просувається надзвичайно повільно. 21 липня 2020 року проєкт Закону України «Про управління відходами» прийнято у першому читанні, але обсяг правок, поданих до другого читання, фактично заблокував подальше просування і рамкового, і похідних законопроєктів у сфері управління відходами (проєктів законів «Про батарейки, батареї та акумулятори», «Про відходи електричного та електронного обладнання, «Про упаковку та відходи упаковки» та ін.). Єдиним точковим результатом у цій сфері можна вважати прийняття 1 червня 2021 Закону України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України».

III. 3. Реформа у сфері охорони біорізноманіття

Наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища відповідно до Угоди про асоціацію та Європейського зеленого курсу, зокрема Стратегії збереження біорізноманіття до 2030 року. Розроблення та впровадження Стратегії збереження біорізноманіття України.

Забезпечення належного менеджменту та захисту територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Вирішення питань, пов'язаних із винесенням меж територій ПЗФ в натуру, оформленням документації на землю, нанесенням на кадастрову карту. Збільшення площ територій ПЗФ до 30% від площі країни.

Проєкт закону “Про території Смарагдової мережі” 15 липня 2021 року після розгляду у сесійній залі був направлений на повторне перше читання. Бізнес із різних секторів промисловості чинить суттєвий опір прийняттю цього законопроєкту. Пропоновані різними лобістськими групами правки звужують коло видів діяльності, охоплених законопроєктом, викривляють процедуру оцінки впливу на території Смарагдової мережі та іншим чином відходять від положень директив ЄС у цій сфері.

Реформа у сфері збереження біорізноманіття повинна також включати заходи щодо:

- захисту рідкісних видів флори і фауни. Інвентаризація та дослідження місць існування рідкісних видів, моніторинг та розробка спеціальних заходів з їх охорони та збереження;
- розроблення та впровадження стратегії зі збереження та відновлення болотних екосистем які депонують вуглець;
- збереження природних запилювачів;
- збереження морських ссавців: заборона імпорту та експорту морських ссавців, а також їх використання в комерційних цілях;
- зниження використання пестицидів та запровадження системи захисту дикої природи від використання пестицидів та хімічних добрив;
- запровадження вимог щодо наявності на сільськогосподарських угіддях територій для збереження природи. Відновлення системи лісосмуг, створення «островів» біорізноманіття. Поширення практик органічного землеробства;
- боротьби з інвазивними видами.

III. 4. Реформа у сфері лісового господарства

Законопроект № 5650, який передбачає визначення механізму збереження самосійних лісів із подальшим веденням в них лісового господарства, спрощення процедури лісорозведення, і водночас, введення заборони на використання інвазійних видів дерев при лісорозведенні, було підтримано Парламентом у першому читанні. Важливо, щоб цей законопроект було прийнято в цілому зі збереженням всіх ключових норм, які дозволять забезпечити реальне збереження необлікованих лісів та екологічно безпечно і обґрунтоване створення нових лісів.

Також, важливо якнайвище затвердити Державну стратегію управління лісами України до 2035 року, проект якої був обговорений громадськістю та пройшов процедуру СЕО ще 7 місяців тому, і прийняти план дій на виконання цієї Стратегії. Крім цього, по завершенню громадського обговорення і врахування його результатів, необхідно невідкладно прийняти наказ Міндовкілля «Про затвердження Порядку ведення лісовпорядкування», оскільки процедура лісовпорядкування в Україні досі здійснюється на основі проекту відповідної інструкції, який був написаний у 2014 році.

III. 5. Формування гуманного ставлення до безпритульних тварин

Одним з критеріїв рівня цивілізованого розвитку суспільства є ставлення до тварин і створення системи ефективного та гуманного контролю за чисельністю безпритульних тварин, які є частиною екосистем населених пунктів. Проблема безпритульних тварин, яка в деяких областях набуває загрозливих для безпеки людей масштабів, потребує системної та послідовної роботи в тому числі і Міндовкілля, провідні департаменти ОДА. Це проблема, яка породжена безвідповідальною поведінкою людей, і вирішувати її також мають люди, мешканці громад, місцеві органи та центральні органи влади. Існують алгоритми дій, які допомагають суттєво зменшити кількість безпритульних тварин гуманними способами і контролювати їхню чисельність, є приклади успішно реалізованих ініціатив в цьому напрямку, які потрібно системно запроваджувати в усіх регіонах. Це перш за все ведення обліку безпритульних тварин на території громад, проведення стерилізації для запобігання неконтрольованому розмноженню тварин, створення притулків як центрів лікування, соціальної адаптації та прилаштування безпритульних тварин, підвищення загальної екологічної свідомості, культури громадян та відповідальності власників тварин.