

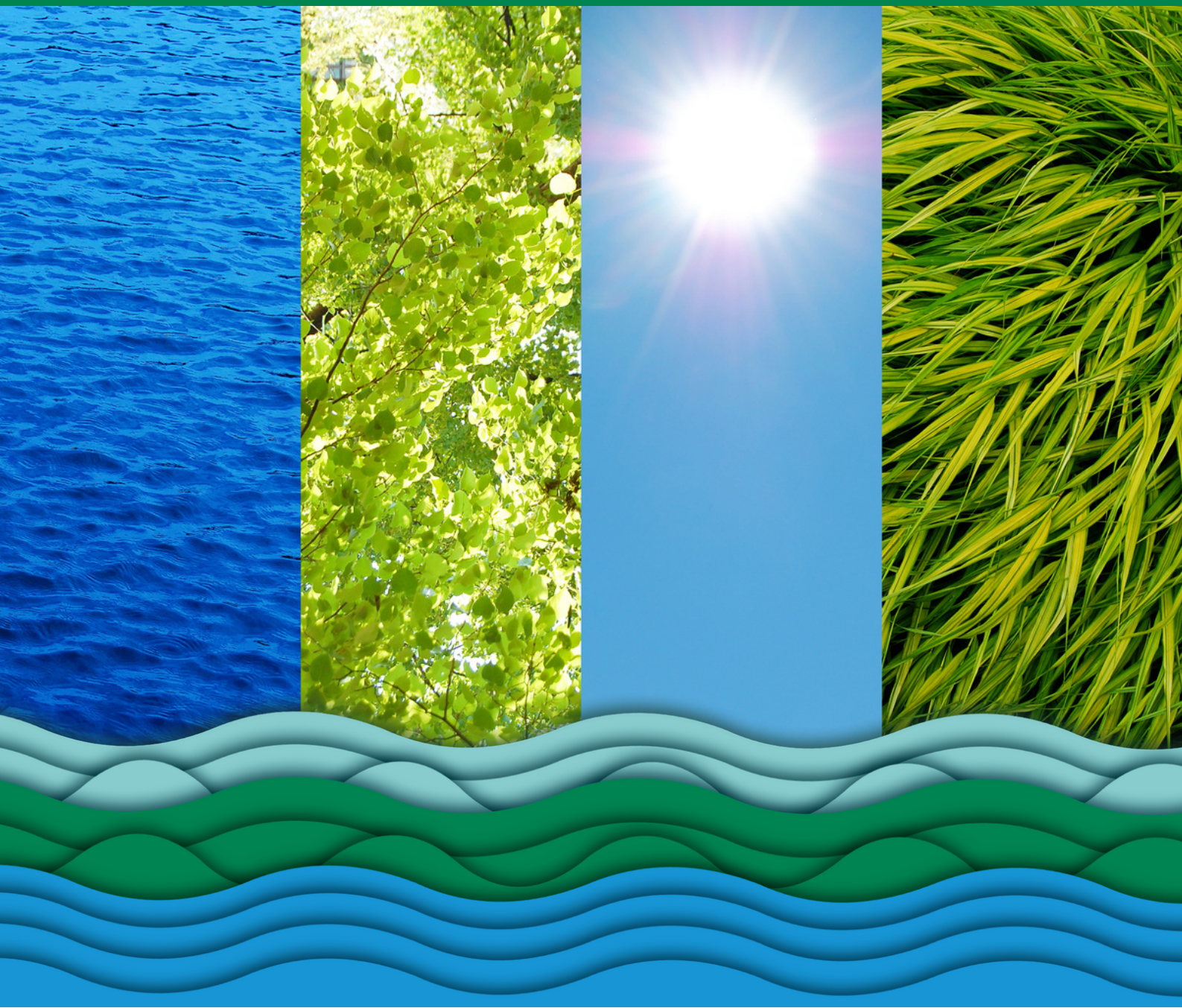


**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

Полісі-бріф





Полісі-бріф (аналітична записка) щодо реформування системи екологічного контролю

З часу проголошення незалежності України контроль довкілля неодноразово реформувався. Метою реформи є забезпечення реальної охорони довкілля, своєчасне призупинення та запобігання шкоді, що може бути завдана довкіллю, компенсація за завдану шкоду, виявлення та призупинення порушень, а також притягнення винних до відповідальності. Однак, екологічний контроль все ще не є ефективним і практично не досягає мети збереження довкілля, яке, відповідно, є забрудненим.

1. Виклики у галузі з 2014 року

У 2014 році завданнями реформи екологічного контролю в галузі охорони довкілля була *зміна мети* (контроль за дотриманням екологічних норм та запобігання шкоді довкіллю, а не контроль за діяльністю суб'єктів господарювання) та *процедури екологічного контролю* (здійснення оперативних заходів контролю без дозволу будь-яких органів влади), створення незалежного органу екологічного контролю (без підпорядкування Міністерству екології та природних ресурсів), забезпечення органа необхідною матеріально-технічною базою (транспорт, спеціальні засоби для взяття зразків, лабораторії для аналізу зразків тощо).

Крім того, реформа потребувала змін у сферах, які є дотичними до екологічного контролю: *моніторингу стану довкілля* (моніторинг різних елементів довкілля, створення відкритої бази даних з показниками стану довкілля тощо), *нагляд* (розділення функцій нагляду та контролю, створення незалежного наглядового органу), *екологічна відповідальність* (забезпечення неминучості та пропорційності відповідальності за вчинені правопорушення), управління коштами, отриманими під час здійснення екологічного контролю (кошти, що стягуються за завданий екологічний збиток, екологічні податки та ін. повинні використовуватися лише відповідною природоохоронною територією), *підвищення екологічної обізнаності населення*.

2. Успіхи реформи з 2014 року

У 2014 році було введено мораторій на планові перевірки суб'єктів господарювання протягом перехідного періоду, протягом якого повинні були бути вирішені питання екологічного контролю, включаючи корупційні ризики та надмірний тиск на підприємства. Протягом 2016-2017 років було розроблено та прийнято Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля. Хоча Концепція передбачає ліквідацію Державної екологічної інспекції України (ДЕІ України), разом із затвердженням Концепції уряд прийняв нове положення про ДЕІ України. З початку 2018 року уряд ухвалив рішення щодо реалізації Концепції, які, однак, суперечать її положенням:

1. Нові територіальні органи повинні підпорядковуватися новому природоохоронному органу. Що зробив уряд:
 - Створив їх у складі ДЕІ України.
2. Територіальні органи екологічного контролю повинні бути створені на рівні регіонів та областей. Що зробив уряд:
 - Скасував частину обласних територіальних органів та створив лише міжрегіональні.
3. Реформа контролю передбачає зміни процедури його здійснення. Що зробив уряд:
 - Змінив систему органів, а не процедуру здійснення контролю.

Наприкінці 2018 року було зареєстровано проект закону «Про Державну природоохоронну службу України»¹, розроблений Міністерством екології та природних ресурсів та групою підтримки реформ при Міністерстві екології та природних ресурсів. Законопроект створює новий орган і надає йому функції моніторингу, але він не змінює порядок здійснення контролю, а орган залишається підпорядкованим Міністерству екології та природних ресурсів. З огляду на це громадськість розробила та зареєструвала альтернативний проект закону «Про Державну інспекцію з охорони довкілля України»².

Прозорість та ефективність контролю перш за все залежить не від назви органу або його структури, а від принципів і процедур контролю, які затверджуються на державному рівні. Фактично, протягом 2014-2018 рр. не було прийнято жодних рішень для вирішення проблем, з якими стикається екологічний контроль.

3. Наступні кроки у реформуванні галузі

Проблеми, з якими зіткнулася реформа в 2014 році, й досі залишаються актуальними. Наступними кроками у реформуванні екоконтролю повинні бути: створення незалежного органу екологічного контролю з одночасною зміною процедури впровадження екологічного контролю³, забезпечення його необхідною матеріально-технічною базою та зміна мети контролю. Крім того, необхідно реформувати моніторинг стану довкілля, екологічну відповідальність, використання коштів, отриманих як компенсацію за вплив на довкілля, а також вжити заходи щодо підвищення екологічної обізнаності населення.

Під час реалізації реформи необхідно враховувати вплив таких зацікавлених сторін:

- органи влади (уряд, Міністерство екології та природних ресурсів України, парламент, ДЕЙ України та її територіальні органи, інші органи, що здійснюють контроль у сфері охорони довкілля, органи місцевого самоврядування);
- населення (яке страждає від забруднення довкілля або завдає шкоди довкіллю, наприклад займається браконьєрством і т.д.);
- підприємства (ті, які страждають від надмірної кількості перевірок, випадків корупції, а також ті, які завдають шкоди довкіллю своєю діяльністю, діють без необхідних дозволів, фільтрів тощо).

4. Наслідки бездіяльності (невиконання реформи)

Невиконання вищезазначених кроків призведе до подальшого забруднення довкілля. Це вплине на життя і здоров'я населення, а також на фінансовий стан держави. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2016 рік, Україна посідає четверте місце в Європі за показником кількості смертей на 100 тис. осіб (137 смертей) внаслідок забруднення повітря, а економічна оцінка соціальної вартості передчасних смертей⁴ від хвороб внаслідок забруднення повітря в Україні становить 94 201 млн. дол. США⁵. Більше того, контроль й надалі не буде функціонувати. Охорона довкілля буде здійснюватися після того, як вже було завдано непоправну шкоду, і це призведе до несприятливих наслідків для населення та держави в цілому, а визначити відповідальних буде неможливо.

5. Вплив запропонованих змін на кожного громадянина як «кінцевого споживача»

Як чесні громадяни, так і порушники екологічних норм отримують вигоду від реформи контролю. Впровадження змін дозволить ефективно захистити екологічні права, забезпечити доступність даних про стан різних елементів довкілля тощо. Вплив на порушників буде здійснюватися у формі їх притягнення до відповідальності. Крім того, особи, які добровільно використовують природні ресурси, втрачатимуть своє джерело доходу або понесуть додаткові

¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65101

³ Детальна інформація про реформу екологічного контролю та порядок його виконання наведено за посиланням <http://epl.org.ua/eco-analytics/bilka-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>

⁴ Економічна вартість впливу забруднення повітря в Європі на здоров'я: чисте повітря, здоров'я та багатство. Копенгаген: Європейське регіональне бюро ВООЗ, ОЕСР (2015). http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/276772/Economic-cost-health-impact-air-pollution-en.pdf

⁵ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/276772/Economic-cost-health-impact-air-pollution-en.pdf, 25 ст.

витрати на легальне придбання деревини або інших ресурсів. У довготерміновій перспективі, завдяки реформі контролю, буде значно зменшено негативний вплив на довкілля, і, відповідно, на стан здоров'я та життя всіх категорій населення.