

# ЧИСТЕ ПОВІТРЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

План дій щодо зменшення  
промислового забруднення  
повітря у містах України.  
Огляд варіантів політики  
та рекомендацій

Київ — Прага 2020 рік

Автори: Гавранькова Шарка, Олександр Ярощук  
Редактори: Максим Сорока

# ВІДМОВА ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Цей документ був підготовлений за підтримки Міністерства закордонних справ Чеської Республіки в рамках TRANSITION Promotion Program – програми фінансової допомоги, яка підтримує демократію та права людини з використанням досвіду Чеської Республіки у сфері соціального переходу та демократизації. Погляди та думки, висловлені в цьому документі, є виключно точкою зору авторів, і жодним чином не можуть бути сприйняті як офіційна позиція або думка Міністерства закордонних справ Чеської Республіки чи уряду Чеської Республіки.

Дослідження, що увійшли до цієї публікації, виконані упродовж 2018 - 2019 років і відображають законодавчу та політичну ситуацію в Україні на початок 2019 року. Незважаючи розуміння авторським колективом подальшого стрімкого розвитку українського законодавства, подальші його зміни не вдалося включити до остаточного тексту цієї навчання.

## **ПЛАН ДІЙ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ ПРОМИСЛОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ ПОВІТРЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ Огляд варіантів політики та рекомендацій**

Огляд варіантів політики та рекомендацій

**Головний автор і редактор:** Шарка Гавранкова  
**Співавтори:** Олександр Ярощук, Максим Сорока  
**Графічний дизайн:** Мартін Вімр  
**Переклад:** Анастасія Князева  
**Коректор:** Максим Сорока  
**Рік публікації:** 2020  
**ISBN 978-80-87651-75-9**

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>4</b>
<b>1. ЕКОЛОГІЧНЕ СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТ</b> .....	<b>5</b>
<b>2. ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА</b> .....	<b>10</b>
<b>3. ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО</b> .....	<b>12</b>
УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС ТА ПОДОЛАННЯ ПЕРЕШКОД У ВТІЛЕННІ ЗАСАД УГОДИ .....	12
СУЧАСНА СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНИХ ДОЗВОЛІВ ТА ЇЇ ПРОГАЛИНИ.....	14
ПРОГНОЗИ ДЛЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН.....	15
<b>4. КОНТРОЛЬ ЗАБРУДНЕННЯ ПОВІТРЯ</b> .....	<b>18</b>
ОСТАННІ ЗМІНИ ТА ЇХ НАСЛІДКИ .....	18
РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПОКРАЩЕННЯ .....	20
<b>5. ЕКОЛОГІЧНІ ІНСПЕКЦІЇ</b> .....	<b>23</b>
СУЧАСНА СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ .....	23
ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ОСНОВНІ ПРОГАЛИНИ І ВИКЛИКИ.....	23
РЕФОРМА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ У ДІЇ .....	24
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА .....	25
Про нас .....	30

# ВСТУП

Цей документ спирається на тему, підняту під час порівняльного дослідження під назвою «Забруднене небо над нами: Регулювання забруднення повітря в Україні та ЄС», підготовлене чеською громадською організацією «Арніка» у співпраці з українською ГО «Екодія». Щоб уникнути повтору викладених положень, в цьому документі зосереджено увагу на розробці варіантів та рекомендацій політики, а не на описі проблем. Для ознайомлення з характером питань, щодо яких розробляються рекомендації, зверніться до порівняльного дослідження, доступного в Інтернеті за адресою <https://english.arnika.org/publications>.

Цей документ був підготовлений у співпраці з громадськими екологічними організаціями (які в основному сфокусовані на питаннях захисту довкілля та дозвільної діяльності) та громадських рухів у цій галузі. Він призначений в першу чергу для українських урядових та регіональних органів влади, державних службовців та політиків, які беруть участь у чинній реформі регулювання, моніторингу та контролю забруднення атмосферного повітря, особливо у світлі парламентських виборів 2019 року в Україні та сучасного формування нового уряду та його органів.

Враховуючи мету та сферу застосування, цей документ не розглядає усі варіанти політики, а зосереджується на найбільш можливих та реалістичних її альтернативах. Також у цьому документі відсутній аналіз кожного регуляторного аспекту, натомість наведений загальний огляд вибраних варіантів політики.

# 1. ЕКОЛОГІЧНЕ СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТ

Система екологічного управління в Україні наслідує підходи радянського періоду, незважаючи на довготривалі реформи з 2010 року, коли країна розпочала процес децентралізації державного управління. Ця система зазнала значних змін через Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, включаючи локальний рівень»<sup>1</sup>, що набув чинності у листопаді 2012 року, після чого було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних осередків Мінприроди»<sup>2</sup>.

Закон передав низку функцій (наприклад, дозволи на певну промислову діяльність, моніторинг, нагляд) від центрального уряду виконавчої влади (Міністерства екології та природних ресурсів) до органів місцевого самоврядування (обласних державних адміністрацій). Було скасовано обласні відділення Міністерства екології та природних ресурсів (Мінекоенерго). У цих умовах обласні державні адміністрації розпочали створювати власні управління охорони навколишнього середовища<sup>3</sup>.

У липні 2019 року Україна обрала новий парламент (Верховну Раду), на чолі якого – президент Володимир Зеленський (партія «Слуга Народу»). Новостворений уряд негайно розпочав впроваджувати зміни у структурі державного управління та кадровій політиці. Міністерство екології та природних ресурсів України було ліквідовано, а його компетенція та обов'язки були об'єднані з Міністерством енергетики. Цим було створено Міністерство енергетики та охорони навколишнього середовища (Мінекоенерго). Організаційну структуру Мінекоенерго та підпорядкованих йому органів ще належить визначити.

У 2016 році МБРР/Світовий банк опублікував звіт «Україна: екологічний аналіз країни», в якому він пропонує першочергово підготувати та впровадити в Україні **план реформування екологічного менеджменту**<sup>4</sup>. Ми надзвичайно підтримуємо цю ідею, хоча, на відміну від звіту, який пропонує зробити короткострокову (1-2 роки) оцінку, ми рекомендували б зробити довгострокові прогнози, в ідеалі на термін новообраного уряду.

План дій необхідний для того, щоб новий уряд успішно завершив реформу децентралізації, а також реалізував положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка створить абсолютно нову правову

1 Закон № 5456-VI від 2012 року доступний за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>].

2 Постанова від 2013 року № 159 доступна за посиланням [<https://www.kmu.gov.ua/npas/246160947>].

3 Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк (січень 2016 року). Екологічний аналіз країни, доступне за посиланням [<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24971/Ukraine-000Coun0ironmental0analysis.pdf?sequence=4&isAllowed=y>], ст. 14.

4 Попереднє джерело, ст. xv.

та регуляторну систему. Це вимагає всебічного перегляду ролей та обов'язків урядових органів, які займаються екологічним стратегічним управлінням та менеджментом у галузі навколишнього середовища, та правоохоронних органів, щоб вони могли ефективно функціонувати в суттєво іншому регуляторному середовищі.

У зв'язку з цим, ми рекомендуємо Україні провести практичний огляд інституцій, що займаються управлінням навколишнім середовищем, з точки зору їх здатності та компетенції точно та ефективно виконувати вимоги законодавства (директиви) ЄС у галузі навколишнього середовища.

На центральному рівні завдання скасованого Міністерства екології та природних ресурсів України прийняло Міністерство енергетики України, створивши нове Міністерство енергетики та захисту довкілля України (Мінекоенерго) для вирішення екологічного порядку денного. Нещодавно була призначена перша заступник міністра Ірина Ставчук, яка раніше працювала на посаді директора ГО «Екодія» та координатора з питань зміни клімату у Національному екологічному центрі України. Структура Міністерства енергетики України, а також структура підпорядкованих агентств, які координувалися Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, мають бути визначені не пізніше другої половини 2020 року.

Міністерства (у широкому сенсі цього слова) — це органи центральної виконавчої влади, які очолюють члени уряду. Їх порядок денний та організаційна структура мають бути гнучкими, але стабільними. Незважаючи на те, що керівництво міністерства часто змінюється у наслідок приходу нової партії до влади, яка коригує його організаційну структуру після виборів, не рекомендується скасовувати цілу організаційну структуру після кожного виборчого терміну. Міністерство екології та природних ресурсів України вже перебувало у стані частоті реструктуризації, реорганізації та зміни керівництва (17 міністрів за останні 25 років<sup>5</sup>). Ця тенденція однозначно не повинна переноситися на нове міністерство

У розвинених країнах міністерства охорони навколишнього середовища зазвичай мають порядок денний, пов'язаний виключно із захистом навколишнього середовища (повітря, води, ґрунту) або суміжними сферами, такими як лісове господарство, енергетика, мінеральні ресурси та землекористування (наприклад, Чеська Республіка — «Міністерство охорони навколишнього середовища»<sup>6</sup>, Нідерланди — «Міністерство інфраструктури та охорони довкілля»<sup>7</sup>). У країнах, що розвиваються, навпаки, існує тенденція до змішування програм порядку денного, які не можуть безпосередньо стосуватися охорони навколишнього середовища, таких як житлово-комунальне господарство, державні закупівлі та територіальний розвиток (наприклад, Боснія — «Міністерство навколишнього середовища та туризму»<sup>8</sup>, Колумбія — «Міністерство екології, житла та територіального розвитку»<sup>9</sup>).

5 Попереднє джерело, ст. 29.

6 Міністерство охорони навколишнього середовища Чеської Республіки, офіційний веб сайт за посиланням <https://www.mzp.cz/en>.

7 Міністерство інфраструктури та охорони довкілля Нідерландів, офіційний веб сайт за посиланням <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat>.

8 Міністерство навколишнього середовища та туризму Боснії і Герцеговини, офіційний веб сайт за посиланням [http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/okolis\\_turizam.php](http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/okolis_turizam.php).

9 Міністерство екології, житла та територіального розвитку Колумбії, офіційний веб сайт за посиланням <http://www.minambiente.gov.co/>.

Попри те, що програми новоствореного Мінекоенерго пов'язані між собою, важливо переконатися, що організаційна структура Мінекоенерго створена таким чином, що колишня програма Міністерства екології та природних ресурсів України не тільки автоматично передається до Мінекоенерго (тобто колишніх відомчих структур Міністерства енергетики), але департаменти, що формували раніше Міністерство енергетики, реструктуризуються та/або реорганізуються таким чином, щоб адекватно зобразити актуальність домінуючої (загальної) політики з питань середовища (тобто захисту повітря, води, ґрунту) і включають не лише порядок денний з питань енергетики. Посилення потенціалу Мінекоенерго має відповідати вимогам Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

**Рис 1. Структура агентств, підпорядкованих Мінекоенерго**

	<b>Міністерство енергетики та захисту довкілля України</b>	
Державна екологічна інспекція <b>(має бути створений новий орган)</b>	Державні підприємства (9)	Організація природно-заповідного фонду (46)
Державне агентство водних ресурсів	Публічне акціонерне товариство	
Державне агентство з управління зонами відчуження		
Державне агентство з питань геології та корисних копалин	Дослідницькі організації (3)	

**Рис 2. Державні структури, що займаються охороною навколишнього середовища**

Охорона навколишнього середовища в Україні координується Державною екологічною інспекцією, яка складається з 5 регіональних філій та 18 територіальних управлінь (на обласному рівні).	Організації природно-заповідного фонду відповідають за охорону навколишнього середовища на певних територіях.	Іншими залученими організаціями є Державне агентство водних ресурсів та Державне агентство лісових ресурсів.
--	---	--

На рисунках 1 та 2 зображені підпорядковані Мінекоенерго агентства та загальні урядові структури, що займаються охороною навколишнього середовища, станом на грудень 2019 року, коли був підготовлений цей документ. Хоча новий урядовий апарат ще формується, структура

підпорядкованих відомств Мінекоенерго не значною мірою відрізняється від Міністерства екології та природних ресурсів України.

Уряд має обов'язково переглянути функції, обов'язки та підпорядкованість між Мінекоенерго та його агентствами (рис. 1), а також між ним та іншими міністерствами, відомствами та місцевими органами влади. Він також повинен посилити спроможність інших державних (як центральних, так і місцевих) органів, які відповідають за управління навколишнім середовищем та природними ресурсами.

Уряд повинен додатково ліквідувати надмірну кількість адміністрацій на центральному та місцевому рівнях, відповідальних за управління навколишнім середовищем та запобігання забрудненню повітря, зі схожими зонами відповідальності та слабкою координацією між ними.

Зокрема, ми бачимо, що крім Мінекоенерго, у галузі охорони навколишнього природного середовища наразі працюють ще 7 міністерств, деякі з яких (наприклад - Міністерство юстиції) за своєю суттю не мають нічого спільного з актуальним питанням охорони довкілля. Безумовно, потрібно, щоб екологічний порядок денний був визначений тими міністерствами (і відомствами), які за характером своїх завдань і функцій були створені для його вирішення.

Далі ми б поставили під сумнів необхідність великої кількості державних організацій та підприємств (зокрема 46 організацій природно-заповідного фонду, 3 науково-дослідні організації та 9 державних підприємств) з незрозумілим порядком денним захисту довкілля та сферою відповідальності.

На місцевому рівні ми бачимо, що обласні відділення Міністерства екології та природних ресурсів України (МЕПР) були ліквідовані, а замість цього утворені управління охорони навколишнього природного середовища обласних державних адміністрацій що є позитивним кроком. Приклад багатьох країн ЄС з децентралізованими структурами управління, такими як Чеська Республіка, демонструє відсутність регіональних гілок міністерства навколишнього середовища. Регіональна програма захисту навколишнього природного середовища більшою мірою покладається на обласні та районні адміністрації (чеською мовою: «*krajské úřady*» та «*okresní úřady*»<sup>10</sup>) - як частину здійснення самоврядних повноважень.<sup>11</sup>

Для місцевих органів влади джерелом настанов з управління було лише загальне положення про «*Структурний підрозділ місцевої державної адміністрації*»<sup>12</sup>, тому не було чіткого регулювання

**10** Адміністративний поділ Чеської Республіки, доступне за посиланням: [https://www.statnisprava.cz/rstsp/redakce.nsf/i/kraje\\_okresy\\_obce](https://www.statnisprava.cz/rstsp/redakce.nsf/i/kraje_okresy_obce).

**11** Чеська Республіка поділяється на муніципалітети (чеською мовою: «*obce*»), які є основними територіальними органами самоврядування, та на регіони (чеською мовою: «*kraje*»), що є вищими територіальними органами, які мають право на самоврядування.

**12** Постанова №887 від 26 вересня 2012, доступна за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF>].



щодо структури відомства або детального визначення його функцій. Щоб завершити децентралізацію на місцевому рівні та окреслити структуру відомств та сферу їх обов'язків, ми рекомендуємо підготувати єдину інструкцію для обласних адміністрацій. Якщо план дій розробляється на центральному рівні, ми наполегливо рекомендуємо залучати до цього процесу обласні адміністрації

На місцевому рівні Україна має також бути особливо обережною, щоб не об'єднати потенційно конкурентні підрозділи (управління) обласних державних адміністрацій. Це стало особливо актуальним питанням у Вінницькій та Хмельницькій областях, які намагалися об'єднати функції департаменту агропромислового розвитку з відділом екології та природних ресурсів.<sup>13</sup> Ці кроки, прецедентні за своєю формою та масштабами, були піддані серйозній критиці як екологічних активістів, так і Міністерства екології та природних ресурсів України (зараз Міністерство енергетики та захисту довкілля України).

Об'єднання двох структурних підрозділів з різними завданнями, сферами регулювання та напрямками діяльності може мати велику кількість негативних наслідків. Це може спричинити дисбаланс між споживанням природних ресурсів та їх збереженням та відтворенням. Враховуючи дисбаланс та несумісність регуляторних цілей та завдань, неможливо приймати ефективні управлінські рішення та забезпечувати збалансований (стійкий) розвиток регіону. У новоствореному структурному підрозділі існує загроза конфлікту інтересів між економічною та екологічною пріоритетамі управління.

На обох рівнях управління рекомендується посилити та забезпечити належну розбудову потенціалу та підготовку кадрів державних органів управління з питань довкілля та принципів сталого розвитку із залученням приватного сектора та громадянського суспільства. Ця діяльність повинна враховувати всі вимоги Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та зобов'язання, що мають бути виконані згідно цієї Угоди.

Коли органи центрального рівня та адміністрації на місцевому рівні будуть остаточно визначені, необхідно чітко визначити їх функції, щоб уникнути прогалин та/або збігу між ними.

Останнє, але не менш важливе значення, має перегляд державних екологічних витрат, який має супроводжуватися функціональним аналізом щоб визначити розподіл державних ресурсів на різні цілі захисту довкілля на центральному та регіональному рівнях.

**13** Всеукраїнська екологічна ліга (2020), Положення про ліквідацію департаменту екології та природних ресурсів Хмельницької обласної адміністрації, доступно за посиланням (українською мовою) [<http://ecoleague.net/pozytsiia-vel-shchodo-ekoproblem/zaiavy-zvernennia/2017-rik/item/1390-pozytsiia-vel-shchodo-likvidatsii-departamentu-ekolohii-ta-pryrodnykh-resursiv-khmelnyskoi-oda>].

## 2. ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА

Недостатня адекватність екологічної політики (та законодавства) та поверхове чи відсутнє виконання залишається однією з головних проблем екологічної політики України

Наразі в Україні діє проєкт Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2020-2025 роки, який є частиною процесу підготовки до реалізації Національної екологічної стратегії України до 2030 року (набув чинності у січні 2020 року). Міністерство енергетики та захисту довкілля України розпочало публічну дискусію щодо нової Концепції державної політики в галузі енергетики та довкілля.<sup>14</sup> Екологічна програма та стратегії, що діяли до 2020 року,<sup>15</sup> містили ряд прогалин, яких слід уникнути в наступних документах щодо політики:

- **Екологічний порядок денний інтегрований у галузеві стратегії, програми та заходи, але ця інтеграція є слабкою та маргіальною і не дотримується принципів сталого розвитку.** Наприклад, Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» згадує довкілля в питаннях безпеки, але детально описує усі екологічні аспекти в реформах та програмах першочергових завдань або в стратегічних показниках реалізації стратегії. Так само Національна стратегія регіонального розвитку до 2020 року звертається до принципів сталого розвитку, орієнтованих на соціально-економічний розвиток регіонів України, без урахування охорони навколишнього середовища та управління природними ресурсами. Її стратегічні показники не охоплюють екологічних питань, а екологічні аспекти не враховуються у списку пріоритетів.<sup>16</sup>
- **У більшості галузевих стратегій, програм та планів дій відсутні чіткі пріоритети серед різних цілей політики, реалістичні цільові показники та чіткі часові рамки для досягнення поставлених цілей.** Якщо пріоритетні цілі не будуть визначені, реалізувати їх буде вкрай важко. Наприклад, національна стратегія охорони навколишнього середовища (2020) посилається у порівнянні на узгоджений набір документів для скорочення викидів у атмосферне повітря чи утворення відходів, проте рік початку впровадження заходів та першого етапу – відсутні. Більшість показників є якісними, а не кількісними, що додатково ускладнює моніторинг впроваджених заходів. Більшість показників Національної стратегії охорони навколишнього середовища є досить амбітними, і більшість з них важко досягти.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Концепція доступна за посиланням [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245434571&-cat\\_id=35109](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245434571&-cat_id=35109).

<sup>15</sup> Національна стратегія охорони навколишнього середовища-2020 (ДЕП) (прийнята парламентом у 2010 році), яка діяла до 2020 року.

<sup>16</sup> Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк (січень 2016 р.). Аналіз екології в Україні, доступний за посиланням: [<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24971/Ukraine-000Coun0ironmental0analysis.pdf?sequence=4&isAllowed=y>], ст. 21.

<sup>17</sup> Попереднє джерело.

- У стратегіях, програмах та планах дій відсутні ефективні механізми впровадження.
- Спосіб впровадження Національної стратегії охорони навколишнього середовища 2020 не демонструє ефективного управління у галузі охорони навколишнього середовища та відповідних реформ, оскільки важко стабілізувати екологічну ситуацію та створити умови екологічної безпеки, якщо на початку діяльності немає чіткої диференціації функцій, обов'язків, економічних механізмів та належної співпраці між усіма зацікавленими сторонами.
- **У національних планах охорони навколишнього середовища часто відсутні регіональні пріоритети.** Необхідно також забезпечити повне фінансування регіонального пріоритету, який набуває статусу Національної програми. Наприклад, Указом Президента від 2010 року екологічна ситуація навколо міста Калуш (Івано-Франківська область на південному заході України) була визначена як «екологічна катастрофа». Подальша програма з очищення та аварійних робіт була припинена, і лише з одного ліквідаційного заходу (ліквідація гексахлоробензолу, що там знаходиться) робота була виконана тільки частково. Проводилися кримінальні розслідування щодо використання відповідних коштів з державного бюджету. У травні 2015 року МБФ «ЕПЛ» повідомила, що 874 мільйони гривень, витрачені у 2010–2013 роках на очищення, не сприяли зменшенню забруднення навколишнього середовища гексахлоробензолом.<sup>18</sup>

**18** Попереднє джерело, ст. 40.

# 3. ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Сфера законодавства про охорону навколишнього природного середовища України є дуже широкою та всеосяжною (понад 300 нормативно-правових актів) і їх кількість часто переважає на якість. Її основні недоліки полягають у тому, що законодавство значною мірою є декларативним та не має необхідних механізмів примусового виконання, які можна було б ефективно застосувати. Багато нормативно-правових актів не узгоджуються між собою і часто дублюються за змістом, акти невиразні та містять зайві положення. Ще є норми, для яких не розроблені процедури впровадження та нормативно-правова база. Немає ретельного аналізу регуляторного впливу для запропонованого законодавства. Таким чином, в широкому розумінні Україні слід проаналізувати чинне законодавство, щоб визначити ключові нормативно-правові акти, які потребують перегляду, та необхідні нормативні акти для прийняття.<sup>19</sup>

Законодавчі та регуляторні зміни мають відповідати міжнародним правовим документам, які є обов'язковим для виконання в Україні (включно з відповідним законодавством ЄС), та національному законодавству. Зокрема, вони мають дотримуватися законів та нормативно-правових актів вищої юридичної сили, відповідних прецедентних норм (наприклад, судів, що уніфікують законодавство країни), і стати органічною частиною всього правового порядку.

## УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС ТА ПОДОЛАННЯ ПЕРЕШКОД У ВТІЛЕННІ ЗАСАД УГОДИ

Україна відстає від графіку імплементації законодавства ЄС про навколишнє середовище, включно з Директивою про промислові викиди, як зазначено в Угоді про асоціацію Україна-ЄС. Існує декілька ключових системних перешкод, що впливають із того факту, що Україна не є членом ЄС:

- Регламенти ЄС мають прямий вплив у всіх державах-членах ЄС, тобто немає потреби у будь-якому іншому акті парламенту в державі-члені ЄС, щоб надати їм статус закону, і їх положення можуть застосовуватися у національних судах. **Законодавство України не має законодавчого положення, яке б прямо впливало на ефективність**, і Угода про асоціацію між Україною та ЄС або його імплементаційне законодавство в Україні не має для цього спеціального механізму.<sup>20</sup>
- Рішення Суду ЄС як юридичне тлумачення законодавчих актів ЄС є важливим джерелом права ЄС. Розробляючи нові правові інструменти або переглядаючи чинні, інститути ЄС

<sup>19</sup> Попереднє джерело, ст. 22.

<sup>20</sup> Центр ресурсів та аналізу «Суспільство та довкілля» (2019), оновлення та доповнення додатків ХХХ та ХХХІ до Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (довкілля та зміни клімату), доступне за посиланням [<http://www.rac.org.ua/uploads/content/549/files/aaupdate2019eng.pdf>], ст. 4.

враховують відповідне прецедентне право, щоб уникнути перешкод у впровадженні у державах-членах або на рівні ЄС. Україна не може належним чином впровадити цей значний досвід країн-членів ЄС щодо імплементації вторинного законодавства ЄС та тлумачень Суду Європейського Союзу (СЄС). Однак ігнорування судової практики ЄС та практичного досвіду країн-членів ЄС може призвести до розвитку «українського досвіду».<sup>21</sup>

- Законодавство ЄС у всіх сферах є динамічним. Угода про асоціацію між Україною та ЄС не передбачає механізму імплементації останніх версій нормативно-правових актів чи участі України в обговоренні питань, що входять до порядку денного ЄС. У такому випадку Україна може лише наздогнати досвід ЄС.<sup>22</sup>
- Україна значно виходить за межі нагляду Комісії ЄС та огляду Суду ЄС, які мають величезний вплив на ефективне виконання законодавства ЄС. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (або інші двосторонні або національні інструменти) не передбачає механізму включення до національного законодавства та імплементації вторинного законодавства ЄС в Україні.<sup>23</sup>

Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить вичерпний перелік законодавства ЄС, якого потрібно дотримуватися Україні. Були пропозиції щодо внесення змін до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, щоб розширити сферу дії, на яку поширюється Додаток ХХХ (та Додаток ХХХІ) на низку екологічних правових актів, таких як ті, що стосуються екологічного управління, наприклад, Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 р. про екологічну відповідальність щодо запобігання та усунення екологічних збитків або правових актів, пов'язаних із промисловим забрудненням та виробничою небезпекою, Директива (ЄС) 2015/2193 про обмеження викидів певних забруднювачів, що потрапляють у повітря із спалювальних установок середньої потужності.

Одним із ключових нормативно-правових актів, які Україні потрібно виконати відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, є Директива про промислові викиди (поширена синонімічна назва - Директива про промислове забруднення). До парламентських виборів 2019 року роботою з імплементації цієї директиви керувало Міністерство екології та природних ресурсів України. У листопаді 2018 року Міністерства екології та природних ресурсів України представило на громадське обговорення Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення («Концепція ПЗ»). Концепція ПЗ стала необхідною умовою для подальшої розробки проекту закону про комплексне запобігання та контроль над забрудненням. Роботу по завершенню процесу впровадження тепер візьме на себе Міністерство енергетики та захисту довкілля. Концепцію інтегрованого дозволу потрібно розробити більш ретельно, оскільки в поточній версії вона не має чіткості щодо низки ключових питань, таких як: типи об'єктів, що підлягають регулюванню, або орган, відповідальний за видачу екологічних дозволів.

<sup>21</sup> Попереднє джерело

<sup>22</sup> Попереднє джерело, ст. 5.

<sup>23</sup> Попереднє джерело

## **СУЧАСНА СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНИХ ДОЗВОЛІВ ТА ЇЇ ПРОГАЛИНИ**

В Україні існує розрізнена система з великою кількістю дозволів на різні види забруднення довкілля, регульована різними органами влади (обласні державні адміністрації – для малих та середніх підприємств та Міністерство екології та природних ресурсів – для великих об'єктів з найбільшим забрудненням). Розрізнена дозвільна система нехтує загальним впливом діяльності підприємств на навколишнє середовище. Умови видачі дозволу визначаються не на основі універсальних НДТ (найкращих доступних технологій), як це передбачено Директивою про промислові викиди, а з використанням досить розпливчастих гранично допустимих викидів (ГДВ) та максимально допустимих технологічних викидів (ГДТВ). Наразі в Україні неіснує жодного еквівалента Європейського реєстру викидів та перенесення забруднювальних речовин (E-PRTR).

Після інтеграції системи видачі екологічних дозволів необхідно чітко визначити відповідальний орган вказати (Концепція ПЗ тепер призначає лише «відповідальний орган»). У багатьох державах-членах ЄС екологічні дозволи надаються регіональними органами влади (бюро/ управліннями) або спеціалізованими екологічними установами, а не міністерствами - як центральними органами влади. Ми рекомендуємо Україні дотримуватися цього децентралізованого підходу для визначення повноважень щодо видачі екологічних дозволів.

У державах-членах ЄС, які впровадили Директиву про промислові викиди (та пов'язані з цим процеси), лише промислові та сільськогосподарські операції (енергетична промисловість, виробництво та оброблення металів, видобувна та гірничозбагачувальна промисловість, хімічна промисловість, поводження з відходами та інші операції, такі як тваринництво), які перевищують вказані граничні значення потребують інтегрованого дозволу. Інші операції, що не перевищують граничні значення, можуть отримати інтегрований дозвіл на добровільній основі. Зауважте, що наміром є не ліцензування усієї промислової та сільськогосподарської діяльності, а лише тих галузей, які мають високий потенціал забруднення. У цьому сенсі зусилля мають бути зосереджені на розробці методики оцінки виробничого ризику та якості атмосферного повітря, а також на впровадженні цих методик у дозволених процедурах викидів забруднювальних речовин.

Що стосується умов дозволу, Україні потрібно замінити підходи до встановлення умов дозволу. Умови експлуатації промислового об'єкта мають визначатися не на основі ГДВ та ГДТВ. Умови експлуатації потрібно мають бути встановлені на основі найкращих доступних технологій (НДТ) та довідкових документів (BREFs), прийнятих рішенням Європейської комісії. Це особливо актуально для визначення якості довкілля у промислових агломераціях та на територіях з різними джерелами викидів. Водночас необхідно забезпечити, щоб зацікавлені сторони на всіх рівнях були добре обізнані про допустимі викиди та види матеріалів, які виправдовують конкретний рівень цих викидів для кожного підприємства.

## **ПРОГНОЗИ ДЛЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН**

Для впровадження поняття інтегрованих дозволів необхідні законодавчі зміни, які також регулюють видачу дозволів на певні види споруд та виробничої діяльності, передбачені Директивою про промислові викиди (наприклад, спалювальні установки), тим самим запобігаючи безперешкодному

функціонуванню великих установок з найбільшим впливом на навколишнє середовище. Цей регламент також має захищати право громадськості на доступ до інформації та участь у процесі видачі екологічних дозволів та створення ефективного механізму примусового виконання.

Загалом спираючись на досвід різних країн (головним чином – країн ЄС) із впровадженням директив ЄС (та зокрема на Директиви про виробничі викиди), ми рекомендуємо наступне: Україні спочатку потрібно переглянути «Концепцію промислового забруднення» та визначити актуальність отриманих відгуків. Спираючись на ці відгуки - визначити обумовлену потребу підготовки проєкту закону про комплексне запобігання та контроль забруднення, таким чином втіливши «Концепцію ПЗ». Є пропозиції прийняти Закон про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення, що дасть змогу перенести певні положення Директиви про промислові викиди.

Ми наполегливо рекомендуємо Україні уникати імплементації Директиви про промислові викиди у рамковий акт (Закон про запобігання, скорочення та контроль промислового забруднення чи будь-який інший), який визначає основні поняття та принципи, встановлює методи захисту навколишнього середовища та роль державної та обласної адміністрації, яку можна використовувати разом з іншими, більш спеціалізованими, законодавчими актами. З концептуальної, структурної та систематизованої точки зору, це не найкраще рішення для інтеграції конкретних процедурних правил (інтегрований дозвіл—інтегроване запобігання та контроль забруднення) до регламенту, який встановлює основу для цілого ряду інших законодавчих актів, що стосуються екологічних питань.

У юрисдикціях, де процес інтегрованого запобігання та контролю забруднення (ІЗКЗ) чітко визначений і Директива про промислові викиди добре впроваджена, ми можемо побачити, що ядро інтегрованого дозволу регулюється в окремому акті (наприклад, Закон про Інтегроване запобігання та контроль забруднення - IPPC Act - у Чеській Республіці<sup>24</sup> або Директива Агентства з охорони навколишнього середовища (EPA) 1992 року в Ірландії) Оскільки це рішення з часом продемонструвало свою ефективність, Україні доцільно використати цей приклад та запропонувати особливий закон, який стосуватиметься конкретно процесу ІЗКЗ, зберігаючи загальне законодавство про охорону навколишнього середовища як окремий рамковий закон, якщо це необхідно. Цей закон повинен мати чітку організаційну структуру, бути складеним однозначно і зрозуміло, бути логічно поділеним на частини, глави та/або інші відповідні розділи.

Важливо чітко визначити сферу дії законодавчого акта. Закон «IPPC Act» Чеської Республіки може бути прикладом закону, коли у вступній меті та предметі визначаються обов'язки операторів промислових установок, процедури надання інтегрованого дозволу, процедуру запровадження та роботи інтегрованого реєстру забруднення, спосіб збору інформації про викиди та перенесення забруднюючих речовин,

інформація про які наявна у реєстрі, та надання цієї інформації з реєстрів, компетенції органів державного управління, систему обміну інформацією про НДТ (BAT) та санкції за порушення

**24** Закон № 76/2002 Збір. Про комплексне запобігання та контроль забруднення із змінами та доповненнями.

зобов'язань. Цей законодавчий акт також має надати визначення важливих законодавчих термінів, таких як: «установка», «обмеження викидів», «найкраща доступна технологія» тощо. Дійсно, більшість цих визначень (де це є доцільним) можуть бути перенесені з Директиви ІЗКЗ/Директиви Ппро промислові викиди.

У наступних розділах цього Закону потрібно встановити процес ІЗКЗ. Оскільки процес ІЗКЗ стосується лише певних промислових установок, викиди яких перевищують певні граничні межі, необхідно чітко визначити перелік цих промислових установок та граничних меж викидів. У цьому випадку можливим найпростішим рішенням є прийняття Додатку І до Директиви про промислові викиди, де визначений перелік установок та відповідні граничні межі викидів, та затвердження цього Додатку І до Директиви в якості додатку до Закону. Директива про промислові викиди вимагає, щоб заява на отримання інтегрованого дозволу відповідала певним обов'язковим вимогам. Визначити типову заяву можливо або у додатку до Закону, або, як і в чеському законодавстві, у підзаконному нормативно-правовому акті.

Важливо правильно визначити учасників процедури та їх права. Необхідно враховувати, що Директива про промислові викиди вимагає, щоб зацікавлена громадськість (тобто будь-яка людина, яка постраждала або потенційно постраждала від забруднення оператора а не лише учасники дозвільного процесу, мали доступ до процедури та можливість юридичного оскарження в судах.

Громадськість має бути поінформована протягом всього періоду ІЗКЗ - не лише про факт подання учасниками відповідної заяви, але й про кроки, які вживають органи влади у процесі ІЗКЗ. У цьому сенсі необхідно забезпечити постійний та відкритий доступ не лише до реєстру квот на викиди, а й до повного набору документів, на підставі яких визначаються ці дозволи та граничні обсяги викидів. Інформація, яку необхідно повідомляти громадськості, визначена у Додатку ІV Директиви про промислові викиди. Директива про промислові викиди не визначає, як саме органи влади зобов'язані повідомляти відповідну інформацію громадськості, таким чином потрібно вирішити державам-членам ЄС самостійно (а у цьому випадку – Україні).

Публікації на дошках оголошень та вебсайтах органів влади виявилися ефективними та дешевими інструментами інформування громадськості у багатьох державах-членах ЄС. Ірландія чи Німеччина є гарним прикладом щодо використання вебсайту для оприлюднення документації, що стосується ІЗКЗ. Регіональна газета та обов'язкові повідомлення на сайті також виявились слушним та недорогим засобом інформування місцевої громади про майбутній процес подання заяв на отримання інтегрованого дозволу та процедуру ІЗКП.

Що стосується встановлення обов'язкових умов для експлуатації та визначення граничних меж викидів, закону необхідно визначити не тільки поняття НДТ, а й висновків з НДТ та довідкових документів (BREFs). Хоча всі три поняття мають бути визначені Законом, не є ані необхідним, ані зручним, щоб усі тексти НДТ та BREFs були включені до нього. Що стосується НДТ, закон може встановити (у форматі додатку) критерії для визначення НДТ, викладені в Додатку ІІІ Директиви про промислові викиди. Довідкові документи про НДТ (BREFs) та висновки щодо НДТ будуть використані для визначення НДТ. Довідкові документи про НДТ – це документи Європейської



Комісії, які надають огляд того, яка техніка та технологія у цій галузі відповідає НДТ. Як «динамічний» документ, який періодично оновлюється, непрактично включати його до закону, оскільки будь-яка зміна документів НДТ буде потребувати внесення змін до законодавства.

З метою чіткішого впровадження НДТ в інтегрованих дозволах Директива про викиди в промисловість приділяє більше уваги висновкам про НДТ, які готуються до кожного BREF і є узагальненням найбільш важливих параметрів з усього BREF. Висновки щодо НДТ затверджуються Європейською Комісією, публікуються в офіційному журналі та є обов'язковими для держав-членів ЄС. Так само як і BREFs, не доцільно включити висновки про НДТ у новий закон. Директива про промислові викиди вимагає їх використання в якості орієнтиру під час встановлення умов роботи об'єкта. Підготувати законодавчі акти високої якості так само важливо, як і їх належне застосування. Створення умов експлуатації та застосування НДТ та інших довідкових документів — це складне завдання, яке вимагає аналітичних навичок, обґрунтування та аргументованого підходу; для цього багато держав-членів ЄС організують періодичні тренінги та складають посібники щодо застосування НДТ.

Що стосується змін, перегляду та оновлення умов інтегрованих дозволів, Директива про промислові викиди не вимагає повідомляти про будь-які зміни в отриманих дозволах. Саме тому закон має визначити поняття суттєвих змін (шляхом прийняття визначень Директиви про промислові викиди) і врегулювати процес зміни/перегляду умов інтегрованого дозволу. Закон має передбачити, що кожні чотири роки відповідний орган переглядає умови інтегрованого дозволу з власної ініціативи та вносить відповідні зміни у висновок про НДТ.<sup>25</sup> Важливо враховувати, що практика видачі безстрокових екологічних дозволів не повною мірою враховує вплив кліматичних змін (як глобальних, так і локальних). А це впливає на розсіювання викидів забруднюючих речовин.

Щодо прийняття додаткового законодавства з метою доповнення впровадження інтегрованої системи дозволу на довкілля та процесу ІЗКЗ, відповідальному за законодавство з питань охорони довкілля Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України варто розглянути такі акти: щодо Національного реєстру викидів та перенесення забруднюючих речовин, який би встановив еквівалент Європейського реєстру викидів та перенесення забруднюючих речовин (PRTR) (докладніше про реєстр див. розділ 4 нижче — моніторинг забруднення). РЕГЛАМЕНТ (ЄС) № 166/2006 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 18 січня 2006 р. про створення Європейського реєстру викидів та перенесення забруднюючих речовин та внесення змін до Директив Ради 91/689/ЕЕС та 96/61 / ЄС безпосередньо застосовується у державах-членах ЄС. Це означає, що державам-членам не потрібно застосовувати додаткове законодавство для впровадження та виконання його положень. Оскільки Україна не є державою-членом ЄС, необхідне додаткове (імплементаційне) законодавство. Для посилення відповідальності за порушення екологічного законодавства також рекомендується внести зміни до Кримінального кодексу України та Адміністративного кодексу України.

**25** Розробка проекту закону є об'ємною і складною задачею, і детальний розгляд усіх можливих положень виходить за рамки цього документа. Наведений аналіз не є вичерпним і являє собою огляд найважливіших моментів, які слід враховувати.

# 4. КОНТРОЛЬ ЗАБРУДНЕННЯ ПОВІТРЯ

Контроль якості повітря в Україні є частиною Державної системи моніторингу навколишнього середовища, створеної постановою КМУ (Кабінет Міністрів України) про «Державну систему моніторингу навколишнього середовища» (1998). Указ регламентує створення системи моніторингу навколишнього середовища та надає загальні вказівки щодо моніторингу атмосферного повітря, підземних та ґрунтових водних ресурсів, ґрунтів, лісів, радіаційної ситуації тощо.<sup>26</sup>

Впровадження системи моніторингу якості повітря передбачено законом «Про охорону атмосферного повітря» (1992). Відповідно до цього закону система моніторингу якості повітря є частиною державної системи моніторингу навколишнього середовища; його структура та відповідальні органи визначаються постановами КМУ.<sup>27</sup> Законом визначено, що об'єктами моніторингу є:

- установки та обладнання, які можуть негативно впливати на здоров'я людини та на якість повітря;
- види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються у атмосферне повітря;
- види та ступінь впливу фізичних та біологічних факторів на атмосферу.<sup>28</sup>

## ОСТАННІ ЗМІНИ ТА ЇХ НАСЛІДКИ

Нещодавно КМУ переглянув систему контролю якості повітря. 14 серпня 2019 року КМУ ухвалив постанову про «Деякі питання державного моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря» (№ 827), яка спричинила значні зміни у цій галузі. По-перше, КМУ скасував указ про «Організацію та проведення моніторингу у сфері охорони атмосферного повітря» (1999 р.) та вніс зміни до постанови «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (1998 р.). По-друге, КМУ прийняв новий «Порядок державного моніторингу у сфері охорони атмосферного повітря».<sup>29</sup> По-третє, визначені державні установи, які відповідальні за моніторинг атмосферного повітря як на національному, так і на обласному рівнях.<sup>30</sup>

**26** Постанова КМУ про Державну систему моніторингу навколишнього середовища, № 391, 30 березня 1998 р., доступна за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/391-98-%D0%BF>].

**27** Закон «Про охорону атмосферного повітря», № 2707, 16 жовтня 1992 р., Стаття 32, доступний за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>].

**28** Закон «Про охорону атмосферного повітря», № 2707, 16 жовтня 1992 р., Стаття 31, доступний за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>].

**29** Цей наказ встановлює зони та агломерації на території України, визначає механізм організації та здійснення державного моніторингу у сфері охорони атмосферного повітря, взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим щодо охорони навколишнього природного середовища; та органи місцевого самоврядування, що здійснюють моніторинг та надання зазначеним органам інформації для прийняття рішень, що стосуються стану атмосфери та інформування населення.

**30** Постанова КМУ з деяких питань державного моніторингу у сфері охорони атмосферного повітря, № 827, 14 серпня 2019 року, доступна за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2019-%D0%BF>].

Постановою КМУ № 827 визначено такі відповідальні за моніторинг якості повітря установи: Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Державне агентство України з питань управління зонами відчуження, виконавчі органи з питань охорони навколишнього середовища Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій, Київської міської адміністрації та виконавчих органів міських рад. Кожна установа, окрім Міністерства енергетики та захисту довкілля України, несе відповідальність за здійснення моніторингу якості атмосферного повітря у відповідних територіях. Міністерство енергетики та захисту довкілля України здійснює загальний нагляд та пропонує зміни до системи моніторингу.

Інституціональна структура системи моніторингу якості повітря надалі розвивається на обласному рівні. На обласному рівні вона складається з двох органів: управління обласних державних адміністрацій (що відповідальні за моніторинг якості атмосферного повітря) та комітети у складі представників державних та регіональних органів моніторингу, що контролюють процес моніторингу. В постанові також зазначено, що кожна область відповідає за розробку регіональних програм моніторингу атмосферного повітря.

Також в обов'язковому порядку моніторинг здійснюють підприємства, які викидають забруднюючі речовини в атмосферне повітря. Однак експертна спільнота скептично ставиться до точності даних, що надаються цими підприємствами, оскільки держава не має засобів для підтвердження їх правдивості.

Кабінет Міністрів України розширив перелік забруднюючих речовин, за якими слід виконувати моніторинг атмосферного повітря. Донедавна в перелік обов'язкового моніторингу були включені лише сім забруднюючих речовин, а саме: пил, діоксид азоту ( $\text{NO}_2$ ), сірчистий ангідрид ( $\text{SO}_2$ ), вуглекислий газ ( $\text{CO}_2$ ), формальдегід ( $\text{H}_2\text{CO}$ ), свинець та бенз(а)пірен.<sup>31</sup> Додаткові забруднюючі речовини періодично контролювались на обласному та місцевому рівнях.

Нова постановка КМУ (№ 827) суттєво розширив цей перелік. Передбачається, що моніторингу підлягають як атмосферне повітря, так і атмосферні опади. Ця постанова визначає дві групи забруднюючих речовин, які підлягають моніторингу - група А та група В. В обов'язковому порядку провадять моніторинг забруднюючих речовин групи А, серед яких: діоксид сірки ( $\text{SO}_2$ ), діоксид азоту ( $\text{NO}_2$ ) та інші оксиди азоту, бензол ( $\text{C}_6\text{H}_6$ ), оксид вуглецю ( $\text{CO}$ ), приземний озон ( $\text{O}_3$ ), суспендовані тверді частки  $\text{TCH}_{10}/\text{PM}_{10}$  та  $\text{TCH}_{2,5}/\text{PM}_{2,5}$ , вміст свинцю, миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю, бенз(а)пірену.

Система моніторингу якості повітря в Україні дійсно зазнала значних удосконалень. Інституційна структура була зроблена більш чіткою та зрозумілою. Кількість забруднюючих речовин, що підлягають моніторингу, було доповнено такими небезпечними речовинами, як тверді частки (відомі як  $\text{TCH}_{10}/\text{PM}_{10}$  та  $\text{TCH}_{2,5}/\text{PM}_{2,5}$ ) та озон. Останні зміни також враховують подальше поступове вдосконалення системи, яка давно застаріла і не відповідає новітнім тенденціям моніторингу

**31** Забруднене небо над нами: регулювання забруднення повітря в Україні та ЄС. Порівняльне вивчення права, політики та практики, Київ-Прага, 2019, с. 29.

навколишнього середовища, особливо у частині вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та відповідних положень законодавства ЄС про довкілля, які будуть здійснюватися Україною.

Наприклад, офіційна декларація нового уряду передбачає створення нової системи моніторингу якості повітря.<sup>32</sup> Новий Кабінет Міністрів пропонує запровадити автоматичний моніторинг промислових викидів, а також створити систему, яка буде збирати, аналізувати

та надавати звіти про дані щодо якості повітря. Однак не уточнюється, чи планує уряд скасувати чинну систему та замінити її абсолютно новою, чи удосконалити існуючу.

Подальші поліпшення системи моніторингу особливо необхідні, оскільки надійність чинної системи багато разів не була забезпечена. Наприклад, коли в жовтні 2019 року якість повітря в Києві значно погіршилася, що довели міжнародні платформи AQM (управління якістю повітря), а AQI (індекс якості повітря) протягом декількох днів становив 150 - 200 балів на межі надзвичайно поганого стану атмосферного повітря,<sup>33</sup> Міністерство енергетики та захисту довкілля України все ще повідомляло, що державні станції моніторингу не виявили забруднення.<sup>34</sup>

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПОКРАЩЕННЯ

Враховуючи неефективність чинної системи та її численні недоліки, які не дозволяють здійснювати адекватний моніторинг якості повітря, необхідні зміни чинної системи моніторингу.

Що стосується інституційної структури системи моніторингу якості повітря, **ми рекомендуємо створити єдиний орган, який би відповідав за загальний моніторинг якості повітря.** В ідеалі це може бути Державна екологічна інспекція (ДЕІ) (або Державна служба екологічного контролю як можливий наступник ДЕІ), як це відбувається у багатьох європейських країнах. Наприклад, у Данії рівень забруднення атмосферного повітря контролюється Агентством охорони навколишнього природного середовища у співпраці з Національним центром навколишнього середовища та енергетики (NERI).<sup>35</sup>

Додатково, ДЕІ має здійснювати координацію усього національного, регіонального та місцевого моніторингу якості повітря, а також мати доступ до недержавних мереж моніторингу, які активно розвиваються в Україні за фінансової підтримки міжнародних організацій. Наприклад, станції громадського спостереження в найбільш забруднених містах України (як Кривий Ріг, Запоріжжя,

<sup>32</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України, мета 9.4. «Українець живе в сприятливому та чистому середовищі», вересень 2019 року, доступна за посиланням [<https://program.kmu.gov.ua/meta/ukrainec-zive-u-spriatlivomu-ta-cistomu-navkolisnomu-seredovisi>].

<sup>33</sup> Смог у Києві: Які причини та як захистити себе? Громадська організація з екологічних заходів, жовтень 2019 року, доступна за посиланням [<https://ecoaction.org.ua/smoh-u-kyevi.html>].

<sup>34</sup> В Україні концентрації забруднюючих речовин у повітрі в межах звичайних параметрів (оновлено), Міністерство енергетики та захисту довкілля України, жовтень 2019 року, доступні за посиланням [[http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245408189&cat\\_id=35109](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245408189&cat_id=35109)].

<sup>35</sup> Програма моніторингу захисту повітря, Данська ЕРА (Агентство охорони навколишнього природного середовища), доступна за посиланням [<https://eng.mst.dk/air-noise-waste/air/air-pollution-monitoring-programme/>].

Харків, Дніпро, Краматорськ) були встановлені в Україні в рамках TRANSITION Promotion Program, що фінансується Міністерством закордонних справ Чеської Республіки. Станції моніторингу також були встановлені по всій країні іншими ініціативами та волонтерами. Дані, отримані з цих станцій, наразі доступні через мережу Інтернет.<sup>36</sup>

На цей момент ДЕІ не має функцій моніторингу. Хоча вона має необхідні можливості та власні лабораторії, їхні дані не можуть бути використані у процесі прийняття рішень. Це сильно обмежує її здатність приймати ефективні рішення для запобігання шкоді навколишньому середовищу.

Особливу увагу слід приділити моніторингу якості повітря житлової забудови, рекреаційних зон та публічних просторів. До ліквідації у 2017 року, Санітарно-епідеміологічна служба України (СЕС) виконувала ці функції. Доцільно також передати ці функції ДЕІ .

Крім того, ми рекомендуємо збільшити кількість постів спостереження (моніторингу) по всій Україні, щоб забезпечити ретельний контроль якості повітря в країні. На сьогодні у 53 містах є 162 стаціонарних постів,<sup>37</sup> що недостатньо для надання всебічної оцінки ситуації на державному рівні. Крім того, рекомендується встановлювати онлайн-сенсори, пости спостереження та визначати інші ключові території, на яких слід впроваджувати щоденний або щомісячний моніторинг.<sup>38</sup> Без достовірних, адекватних та повних даних моніторингу ефективний екологічний контроль не можливо здійснити.

Третя ключова проблема полягає в обмеженому доступі до даних про якість повітря (результати вимірювань та спостережень). Ці дані зазвичай надаються у паперовому форматі або як набір рекомендацій для органів місцевого самоврядування; інші особи не мають можливості відстежувати ці дані. Тому ми рекомендуємо наступне:

- створення онлайн-платформи моніторингу якості повітря;
- підключення всіх станцій моніторингу якості повітря в одну систему (як державних, так і недержавних станцій);
- надання даних результатів моніторингу за певний проміжок часу, наприклад, годину, день, тиждень, місяць та рік .
- У цьому випадку гарний приклад - європейська система якості повітря.<sup>39</sup>

Доцільно інтегрувати стандарти та процедури управління європейською системою моніторингу якості повітря в українську систему моніторингу. У цьому сенсі Україні слід розпочати з імплементації **Директиви ЄС 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та більш чисте повітря для Європи**, яка встановлює обмеження та цільові значення для основних забруднюючих повітря речовин, поділених на п'ять основних груп:

<sup>36</sup> Доступ до даних за посиланням <http://eco-city.org.ua> або <https://www.saveecobot.com/>.

<sup>37</sup> Брудне небо над нами: регулювання забруднення повітря в Україні та ЄС. Порівняльне вивчення права, політики та практики, Київ-Прага, 2019, с. 29.

<sup>38</sup> Біла книга про реформу екологічного контролю, Екологія-Право-Людина, доступне за посиланням [<http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>], ст. 15.

<sup>39</sup> Європейський індекс якості повітря, доступний за посиланням [<https://airindex.eea.europa.eu/>].

1. пиловий аерозоль/зважені частинки  $TC_{10}/PM_{10}$ ,  $TC_{2.5}/PM_{2.5}$  (іноді  $TC_1/PM_1$ );
2. шкідливі забруднюючі речовини, такі як  $SO_2$ ;
3. леткі органічні сполуки;
4. важкі метали;
5. зміст частинок певних речовин у  $TC_{10}/PM_{10}$ .<sup>40</sup>

Щоб зробити екологічні дані більш доступними, уряду України слід працювати над створенням реєстру забруднення, у який буде інтегрована вся інформація про викиди та перенесення небезпечних речовин, та який дозволить покращити управління цією інформацією (електронна звітність, повнота перевірки та перевірка даних, презентація даних). У цьому сенсі важливо впорядкувати форму моніторингу результатів вимірювання якості повітря та вдосконалити процедуру доступу населення до цієї інформації.

Зобов'язання України розробити реєстр забруднення впливає з Київського протоколу про реєстри викидів та перенесення забруднювачів до Орхуської конвенції, метою якої є розширення доступу громадськості до (екологічної) інформації.<sup>41</sup> Слушним прикладом для України є Реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин (E-PRTR) ЄС, який був створений у 2006 році.<sup>42</sup>

Реєстр має забезпечити доступ до даних про викиди у атмосферне повітря, скиди до водних об'єктів та забруднення ґрунту, а також слідкувати за передачею відходів та забруднюючих речовин стічними водами. Як і в ЄС, слід здійснювати моніторинг 91 забруднюючої речовини, таких як ртуть, оксиди сірки, тверді частинки, рівень озону тощо. Ці речовини об'єднуються у сім груп: парникові гази, інші гази, важкі метали, пестициди, хлоровані органічні речовини, інші органічні речовини та неорганічні речовини. E-PRTR дозволяє побачити, які забруднюючі речовини потрапляють у навколишнє середовище від різних об'єктів у хронологічному порядку.<sup>43</sup>

Ми рекомендуємо дотримуватися рамок ЄС та мати інформацію у реєстрі, яка охоплює 65 видів економічної діяльності у 9 галузях промисловості, а саме: енергетика, виробництво та оброблення металів, видобувна та гірничозбагачувальна промисловість, хімічна промисловість, управління відходами та стічними водами, виробництво та обробка паперу та деревини, інтенсивне тваринництво та аквакультура, продукція тваринного та рослинного походження харчової промисловості і напоїв та інші види діяльності.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Директива 2008/50 / ЄС про якість навколишнього повітря та більш чисте повітря для Європи, 21 травня 2008 р., Доступна за посиланням [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>].<sup>40</sup>

<sup>41</sup> Київський протокол про реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин, Економічна комісія ООН для Європи, доступний за посиланням [<https://www.unece.org/env/pp/prtr.html>].

<sup>42</sup> Європейський реєстр забруднення – важливий інструмент ЄС для управління промисловими викидами, Європейське екологічне агентство, 2019, [<https://www.eea.europa.eu/highlights/european-pollutant-register-an-important>].

<sup>43</sup> Європейський реєстр забруднення – важливий інструмент ЄС для управління промисловими викидами, Європейське екологічне агентство, 2019, [<https://www.eea.europa.eu/highlights/european-pollutant-register-an-important>].

<sup>44</sup> Регламент № 166/2006 про створення Європейського реєстру викидів та перенесення забруднюючих речовин від 18 січня 2006 р., Доступне за посиланням [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0166>].

# 5. ЕКОЛОГІЧНІ ІНСПЕКЦІЇ

## СУЧАСНА СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Система екологічного нагляду та контролю в Україні заснована на практиках державного управління Радянського Союзу, включно з інституційною структурою, функціями та процедурними правилами здійснення заходів нагляду та контролю. На сьогодні ключовою установою, відповідальною за екологічний контроль в Україні, є Державна екологічна інспекція (ДЕІ). Відповідно до постанови КМУ про «Державну екологічну інспекцію України», ДЕІ «здійснює державну політику щодо державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів».<sup>45</sup>

Деталізуючи, ДЕІ контролює, як підприємства дотримуються дозволених умов та екологічних норм, і, виявляючи порушення, вживає відповідних правових та адміністративних заходів. ДЕІ здійснює державний нагляд за дотриманням вимог екологічного законодавства у таких галузях, таких як: захист земель та надр, радіаційний контроль, захист водних ресурсів, атмосферного повітря, поводження з відходами, загальний стан довкілля тощо, але не обмежується ними. Однак, запобігання шкоді навколишньому середовищу було і знаходиться поза сферою його дії, як це було за часів СРСР, коли цей державний орган був створений.

Після здобуття Україною незалежності ДЕІ була ослаблена низкою реформ. Реформи 2007 – 2012 років позбавили ДЕІ можливості проводити перевірки без попередження. Згідно чинної процедури, ДЕІ зобов'язана повідомити підприємство письмово не пізніше ніж за 10 днів до інспекції. Кількість та компетенції регіональних відділень ДЕІ були зменшені.

Відповідно до закону «Про охорону навколишнього природного середовища», місцеві ради також виконують контролюючі функції у галузі охорони навколишнього середовища.<sup>46</sup>

## ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ І ВИКЛИКИ

Систему екологічного нагляду та контролю в Україні неодноразово критикували з різних причин. Найбільшими проблемами, які існують наразі, є: високий рівень корупції, неефективність, що перетворюється на нездатність запобігти шкоді навколишньому середовищу та покарати за порушення екологічного законодавства, низька заробітна плата та недостатня фінансова підтримка (ДЕІ фінансується за залишковим принципом), застарілі матеріально-технічні ресурси, непрозора система прийняття рішень, слабке (виконавче) законодавство, відсутність

<sup>45</sup> Постанова КМУ про Державне агентство з охорони навколишнього середовища, № 275, 19 квітня 2017 року, стаття 1, доступна за посиланням [<https://www.dei.gov.ua/posts/38>].

<sup>46</sup> Закон «Про охорону навколишнього середовища», № 1264-XII, 26 червня 1991 р., доступний за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>].

відповідальності за порушення екологічного законодавства та відсутність уніфікованих електронних реєстрів природних ресурсів.<sup>47</sup>

Перша і найпростіша проблема – неефективна інституційна організація екологічного нагляду та контролю. Його функції широко розподілені між різними установами, такими як ДЕІ, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство рибних ресурсів. Ці функції перетинаються, що спричиняє плутанину у сфері компетенції та ситуацій, що склалися. Як результат, це створює підстави для корупції та неефективності, дозволяє часто без покарання порушувати екологічні норми та стандарти, а також тягне за собою величезні фінансові втрати для підприємств, держави та зрештою для громадян.

По-друге, через постійні реформи регіональна структура ДЕІ істотно послабилася. Зменшилась кількість її відділів (представництв), а також кількість інспекторів. Відповідно до нещодавньої реформи, деякі регіональні (обласні) інспекції були ліквідовані; а натомість створені нові міжрегіональні офіси. Обмін інформацією між ДЕІ, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є слабким та неефективним. Практично немає співпраці між екологічними управліннями в обласних державних адміністраціях та регіональними (обласними) відділеннями ДЕІ.<sup>48</sup>

По-третє, ДЕІ не має повноважень здійснювати моніторинг стану навколишнього середовища. У частині 3 ми надали пояснення, що екологічний моніторинг здійснюється низкою установ, наприклад, Українським гідрометеорологічним інститутом Державної служби з надзвичайних ситуацій України. Без функції моніторингу ДЕІ не може регулярно відслідковувати зміни у стані навколишнього середовища та належним чином реагувати на порушення екологічних норм та правил.

## РЕФОРМА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ У ДІЇ

Основні напрямки реформи екологічного нагляду та контролю були викладені у **Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього природного середовища (Державна концепція)**, прийнятої в травні 2017 року.<sup>49</sup> Цей документ передбачає ліквідацію ДЕІ та створення нового органу екологічного контролю – Державної служби охорони навколишнього природного середовища. Концепція, зокрема, передбачала необхідність передачі всіх функцій екологічного нагляду та контролю єдиному органу та наділення його функціями запобігання, нагляду та контролю і моніторингу. Це мало врахувати вимоги Директиви ЄС 2010/75 / ЄС, проте їх імплементація до законодавства України затрималася.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Брудне небо над нами: регулювання забруднення повітря в Україні та ЄС. Порівняльне вивчення права, політики та практики, Київ-Прага, 2019, с. 30.

<sup>48</sup> Єгор Фірсов, Екоінспекція. Старт, Українська правда - Блоги, 24 листопада 2019 р., доступне за посиланням [<https://blogs.pravda.com.ua/authors/firsov/5dda737a55372/>].

<sup>49</sup> Постанова КМУ про концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього середовища, № 616-р, 31 травня 2017 року, доступна за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/616-2017-%D1%80>].

<sup>50</sup> Охорона довкілля в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, доповідь Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС, Брюссель, 18 травня 2017 року, ст. 18, доступна за посиланням [<https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Dovkillia-Fin-6.pdf>].



Зазначена концепція встановлює строгі часові рамки впровадження заходів реформи. Було передбачено, що нова влада почне діяти до кінця 2017 року, чого не відбулося. Також планувалося, що у 2017 році КМУ затвердить постанову, якою буде ліквідована ДЕІ та її відділення у областях, будуть визначені завдання нової природоохоронної служби, а також буде найнято новий персонал.

Також планувалося, що реформа буде завершена у 2020 році з введенням нового порядку екологічного контролю, нових екологічних норм та правил, а також удосконаленої системи екологічного моніторингу.

Фактично 14 серпня 2019 року КМУ прийняв постанову про «Деякі питання, що стосуються Державної служби екологічного контролю» та ліквідував ДЕІ. Очікувалося, що буде створено нову установу – Державну службу охорони навколишнього природного середовища. Проте цього не сталося. У результаті було створено організаційний вакуум у галузі екологічного нагляду та контролю. Новий уряд скасував указ 12 жовтня 2019 року та відновив повноваження ДЕІ. Був призначений новий тимчасовий голова ДЕІ, який заявляє, що реформа буде продовжена. Серед інших запропоновані такі зміни:

- прийняття Закону України Про екологічний контроль;
- передача всіх функцій екологічного нагляду та контролю від усіх установ виключно до ДЕІ;
- збільшення штрафів за порушення екологічного законодавства;
- відновлення перевірок у Донецькій та Луганській областях, де вони були скасовані з 2014 року.<sup>51</sup>

Слід пам'ятати, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагає від України реформувати національну систему екологічного нагляду та контролю і забезпечити дотримання вимог екологічного законодавства.<sup>52</sup>

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

Враховуючи недоліки чинної системи, ми рекомендуємо розпочати реформу шляхом реорганізації інституційної структури системи екологічного нагляду та контролю. Перш за все, всі повноваження необхідно передати до ДЕІ, і, таким чином, ДЕІ слід розглядати як єдину установу, відповідальну за здійснення екологічного нагляду та контролю. По-друге, чинна регіональна структура ДЕІ підриває її здатність ефективно здійснювати заходи нагляду та контролю; - запропонована реформа, де створюються міжгалузеві гілки, лише погіршує цю ситуацію.

Таким чином, ми рекомендуємо створити філії ДЕІ у всіх областях та, де необхідно, більше ніж одне відділення. Наприклад, доцільно створити додаткові філії у містах промислових агломерацій

**51** Єгор Фірсов, Екоінспекція. Старт, Українська правда - Блоги, 24 November 2019, доступний за посиланням [<https://blogs.pravda.com.ua/authors/firsov/5dda737a55372/>].

**52** Стаття 365 Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (навколишнє середовище та зміни клімату), доступна за посиланням [[https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE\\_V.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE_V.pdf)].

івисоким рівнем забруднення, таких як: Київ, Кривий Ріг, Кам'янське, Маріуполь та деякі інші. Більше одного відділення повинно функціонувати принаймні у таких областях: Донецька, Дніпровська, Запорізька, Київська. З метою посилення оперативності та своєчасності екологічного контролю виникає необхідність призначати екологічних інспекторів на рівні міст чи об'єднаних територіальних громад.<sup>53</sup>

Розробка електронної системи звітності та моніторингу (як частина інтегрованого дозволу) дозволить автоматизувати деякі завдання екологічного нагляду та контролю. Також це може вирішити основну організаційну проблему екологічного контролю — організацію заходів нагляду та контролю великої кількості промислових підприємств, які розміщені на великій території, та в умовах обмеженої кількості інспекторів.

Наступне важливе питання, в якому необхідні термінові рішення, стосується функцій, які матиме цей реформований орган. Посилаючись на **Рекомендацію ЄС 2001/331 / ЄС**, ДЕІ варто наділити трьома наборами функцій, а саме:

- перевірка відповідності контрольованих установок чинному природоохоронному законодавству;
- моніторинг забруднення;
- проведення заходів, необхідних для встановлення відповідності промислової діяльності до вимог законодавства, до яких належать: відвідування об'єктів, моніторинг дотримання норм якості навколишнього середовища, розгляд звітів екологічного аудиту та заяв, верифікація даних моніторингу, здійсненого операторами установок, оцінка їх діяльності щодо дотримання екологічних стандартів, перевірка приміщень, відповідності обладнання та достатності екологічного менеджменту на місці, перевірка записів, що ведуться операторами установок.<sup>54</sup>

У **Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього природного середовища** вже передбачено наступні завдання нової реформованої ДЕІ:

- державний контроль (нагляд) у галузі охорони навколишнього природного середовища;
- контроль за використанням природних ресурсів;
- моніторинг довкілля, його динаміки, загального стану навколишнього середовища;
- ведення єдиної інвентаризації природних ресурсів;
- ведення єдиного реєстру користувачів природних ресурсів;
- ведення реєстру діяльності та підприємств, що становлять небезпеку для навколишнього середовища;
- підтримка діяльності інституту громадського екологічного контролю.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Біла книга про реформу екологічного контролю, Екологія-Право-Людина, доступне за посиланням [<http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>], ст. 15.

<sup>54</sup> Рекомендація Європейського Парламенту та Ради від 4 квітня 2001 року, що передбачає мінімальні критерії екологічних інспекцій у державах-членах, доступна за посиланням [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN>].

<sup>55</sup> Огляд Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього природного середовища, наявний за посиланням [<https://menr.gov.ua/content/konceptsiya-reformuvannya-sis-temi-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-ohoroni-navkolishnogo-seredovishcha-v-ukraini.html>].

Крім того, новій владі доцільно оцінювати ефективність природоохоронних заходів, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів (екологічні фонди). Загалом, одним із завдань ДЕІ має бути допомога іншим органам влади на національному та обласному рівні у прийнятті найбільш екологічно дружньої політики.<sup>56</sup>

Що стосується місця ДЕІ в урядовій інституційній структурі, є два варіанти: підпорядкувати ДЕІ або Кабінету Міністрів, або Мінекоенерго. За нинішніх умов Міністерство охорони навколишнього середовища, об'єднане з Міністерством енергетики, що підпорядковує ДЕІ Кабінету Міністрів, безумовно, посилить його незалежність від впливу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та зміцнить його позицію. Більш звичним рішенням, дивлячись на приклади з-за кордону, було б підпорядкувати ДЕІ Мінекоенерго. Наприклад, у Чеській Республіці Чеська екологічна інспекція – експертний виконавчий орган, на який покладено функції нагляду у сфері виконання природоохоронного законодавства – підпорядковується Міністерству навколишнього природного середовища, а міністром навколишнього середовища призначає директора Чеської екологічної інспекції. Незважаючи на обраний варіант, ДЕІ слід залишити незалежним у прийнятті рішень і мати можливість вільно вирішувати, коли проводити перевірки (без згоди інших установ).<sup>57</sup>

Що стосується загальної філософії системи екологічного нагляду та контролю, вона має бути важливим інструментом забезпечення дотримання екологічного законодавства. Запобігання шкоді довкіллю слід зробити ключовим принципом екологічного контролю.<sup>58</sup> Ця зміна філософії була передбачена у Державній концепції, яка означає, що ключовою ідеєю реформи є доручення реформованому ДЕІ функцій моніторингу та попередження (запобігання). ДЕІ (або будь-який інший створений орган) буде здійснювати контроль та виявляти порушення екологічного законодавства, попереджати ці порушення та визначати більш широкі причини погіршення стану та якості навколишнього середовища.<sup>59</sup>

Проте все це не спрацює, якщо не будуть запроваджені нові процедурні правила, що регулюють екологічний нагляд та контроль. Початковим пунктом є надання повноважень ДЕІ здійснювати контроль та вживати негайних заходів для попередження (запобігання) подальшого забруднення.

Інспектори ДЕІ мають здійснювати планові та позапланові перевірки об'єктів. В останньому випадку це може відбутися без повідомлення оператора установок у таких випадках: як відповідь на скарги фізичних чи юридичних осіб, з метою розслідування аварійних ситуацій та випадків недотримання екологічного законодавства.

**56** Щодо підходів до реформування Державної екологічної інспекції України, МАМА-86, доступне за посиланням [<https://mama-86.org/images/attachments/propositions/About-SEI-reform.pdf>].

**57** Біла книга про реформу екологічного контролю, Екологія-Право-Людина, доступне за посиланням [<http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>], ст. 15.

**58** Структура ЄС щодо екологічних інспекцій, доступна за посиланням [<https://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>].

**59** Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у галузі охорони навколишнього середовища, доступна за посиланням [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/616-2017-%D1%80>].

У зв'язку з цим, ми також рекомендуємо прийняти чотири рівні перевірок в залежності від питання заходу нагляду та контролю: конкретна екологічна проблема (забруднення повітря, якість води, поводження з відходами), установка чи підприємство загалом, екологічні проблеми конкретного регіону та екосистемний підхід.<sup>60</sup>

Інспекторам доцільно надати можливість перевіряти діяльність усіх фізичних та юридичних осіб, які експлуатують промислові установки, що забруднюють навколишнє середовище. Тим не менш, пріоритет слід віддавати установам, що мають найбільший можливий вплив на довкілля та найбільші питомі показники забруднення, як це реалізовано у Данії.<sup>61</sup>

На сьогодні ключовою метою таких відвідувань є перевірка, чи дотримується підприємство вимог, зазначених у дозволі або ліцензії. Новий механізм має забезпечити інспектору можливість встановити розмір шкоди, яка була заподіяна довкіллю, шукаючи причинно-наслідковий зв'язок між певною виробничою діяльністю та шкодою для навколишнього середовища.<sup>62</sup>

Щодо процесу організації перевірок слід вирішити декілька питань:

1. **Ініціювання.** Що стосується звичайних (планових) перевірок, Державне агентство з охорони навколишнього природного середовища має бути зобов'язане заздалегідь підготувати та оприлюднити для усіх зацікавлених осіб план проведення таких перевірок. Цей план має бути складений таким чином, щоб гарантувати належне охоплення всіх установок операторів. Пріоритет слід надавати територіям з найбільшим негативним впливом на навколишнє середовище (таким чином ці території слід охоплювати частіше та більш систематично).

Під час підготовки до планових перевірок ДЕІ слід враховувати такі аспекти:

- рівень забруднення на території довкола установки;
- основні екологічні проблеми міста, області, України загалом;
- цілі екологічної політики;
- вплив установок (обладнання, джерел викидів) на навколишнє середовище, здоров'я, рівень забруднення, його економічні та соціальні наслідки;
- дані про стан довкілля та наявні природні ресурси;
- результати попередніх перевірок, історія відповідності нормам;
- збільшення часу, необхідного для заходів нагляду та контролю на підприємстві з чисельними джерелами викидів.

**60** Як ми стежимо за дотриманням вимог, Агентство охорони навколишнього середовища США, доступне за посиланням [<https://www.epa.gov/compliance/how-we-monitor-compliance>].

**61** Датські норми в галузі екологічних інспекцій, Датське агентство з охорони навколишнього середовища, доступні за посиланням [<https://eng.mst.dk/trade/industry/environmental-inspection/>].

**62** Біла книга про реформу екологічного контролю, Екологія-Право-Людина, доступна за посиланням [<http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-reformu-ekologichnogo-kontrolyu/>], ст. 8-9.

Перевірки інспекторами ДЕІ мають допомогти операторам промислових установок покращити своє розуміння відповідного екологічного законодавства та впливу власної виробничої діяльності на довкілля. ДЕІ має розглянути необхідні для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище дії - зміни політики, вимоги до авторизації.<sup>63</sup>

**2. Санкції.** Ті, хто забруднюють довкілля (забруднювачі), зазвичай сплачують штрафи за порушення екологічних норм. При виявленні другого порушення вони сплачують штрафи або можуть зіткнутися з іншими другорядними юридичними діями.<sup>64</sup> Наразі ДЕІ не має повноважень вводити інші заходи. ДЕІ слід надати повноваження вживати додаткових заходів щодо забруднювачів: штрафи та тимчасове припинення діяльності. В останньому випадку це необхідно, якщо забруднення створює неминучу загрозу для навколишнього середовища. Призупинення діяльності має відбутися не пізніше наступного дня після відвідування. Щоб уникнути свавілля, це рішення має бути прийнятим на основі щоденного моніторингу з боку головних інспекторів на державному чи обласному рівні.

Слід посилити відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, оскільки у чинних умовах забруднювачі не відчують відповідальності за спричинену шкоду і, в кращому випадку, можуть заплатити невеликий штраф (або збиток), розміру якого недостатньо для відшкодування.<sup>65</sup>

**3. Інспектори.** Кадровий склад інспекторів ДЕІ має складатися з працівників з відповідною професійною освітою та досвідом. Інспекторів слід обирати на основі прозорого, відкритого та конкурентного публічного конкурсу. Інспектори мають бути мотивованими здійснювати заходи нагляду та контролю та виносити рішення, які враховують насамперед інтереси довкілля та суспільства.

**63** Рекомендація Європейського Парламенту та Ради від 4 квітня 2001 року, що передбачає мінімальні критерії екологічних інспекцій у державах-членах, доступна за посиланням [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN>].

**64** Брудне небо над нами: регулювання забруднення повітря в Україні та ЄС. Порівняльне вивчення права, політики та практики, Київ-Прага, 2019, ст. 29-30.

**65** Рекомендація Європейського Парламенту та Ради від 4 квітня 2001 року, що передбачає мінімальні критерії екологічних інспекцій у державах-членах, доступна за посиланням [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN>].

# Про нас

## Арніка – Центр підтримки громадян (Чеська Республіка)

Створена 1996 року, неурядова організація «Арніка» має багаторічний досвід роботи у сфері відкриття інформації, сприяння участі громадськості у прийнятті рішень і боротьбі за дотримання екологічної справедливості. Її експерти допомагають організаціям громадянського суспільства, органам місцевого самоврядування і приватним особам у вирішенні проблемних питань, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища та його запобігання у Чеській Республіці. Арніка також бере участь у міжнародних проєктах, спрямованих на охорону навколишнього середовища та посилення Оргуської конвенції в Центральній і Східній Європі, Кавказі та Центральній Азії. Арніка є членом організації «Зелене коло» – асоціації екологічних неурядових організацій Чеської Республіки, Європейського екологічного бюро і Європейського ЕКО Форуму.

**Контакти** Арніка Дельнічка 13

170 00 Прага 7

Телефон: +420 774 406 825

[arnika@arnika.org](mailto:arnika@arnika.org)

<https://english.arnika.org/ukraine>

## Чисте повітря для України

«Чисте повітря для України» - проєкт, який реалізується спільними зусиллями чеської неурядової організації ARNIKA та мережі громадських організацій з промислових регіонів України. Основна мета проєкту - об'єднати громадян та громадські ініціативи міст промислових агломерацій, що постраждали внаслідок забруднення повітря, сприяти вільному доступу населення до екологічної інформації та посилити участь громадськості у прийнятті рішень на локальному та національному рівнях. Проєкт «Чисте повітря для України» підтримує розвиток громадської мережі моніторингу забруднення атмосферного повітря, ґрунту, води та річкових відкладень. Ми пропонуємо трансформаційний досвід Чеської Республіки, залучаємо науковців та експертів до публічних кампаній та аналітичних досліджень.

<http://www.cleanair.org.ua/>

[cleanair@arnika.org](mailto:cleanair@arnika.org)



Більше інформації:  
[www.cleanair.org.ua](http://www.cleanair.org.ua)