

Рекомендації щодо доопрацювання законопроекту №3091: адаптація до стандартів ЄС та виконання Угоди про асоціацію

Вступ

Законопроект №3091 «Про державний екологічний контроль» є ключовим для реформування системи екологічного нагляду в Україні. Його ухвалення має на меті підвищення ефективності екологічних інспекцій, посилення контролю за забруднювачами та приведення природоохоронного законодавства у відповідність до європейських норм.

Водночас, для повної імплементації стандартів ЄС та виконання зобов'язань за **Угодою про асоціацію між Україною та ЄС**, законопроект потребує суттєвого доопрацювання. Йдеться про **узгодження його положень із Директивою 2010/75/ЄС (промислові викиди), Директивою 2008/98/ЄС (відходи), Директивою 2011/92/ЄС (оцінка впливу на довкілля), а також із Рекомендацією 2001/331/ЄС щодо екологічних інспекцій**.

Європейські країни вже давно впровадили ризикоорієнтовані моделі контролю, цифрові технології для екологічного моніторингу та систему відповідальності підприємств-забруднювачів на основі принципу **«забруднювач платить»**. Усі ці підходи мають стати основою для оновленої системи екологічного нагляду в Україні.

У цьому документі представлено **конкретні професійні рекомендації**, які дозволять доопрацювати законопроект №3091 перед другим читанням у Верховній Раді України. Ці зміни забезпечать його відповідність законодавству ЄС, підвищать ефективність екологічного контролю та сприятимуть зменшенню екологічних ризиків в Україні.

1. Відповідність положень законопроекту директивам ЄС

Директива 2010/75/ЄС (про промислові викиди, IED). Законопроект №3091 загалом спрямований на посилення державного контролю за промисловим забрудненням, що відповідає вимогам IED. Зокрема, ст. 23 IED зобов'язує країни ЄС створити систему екологічних інспекцій, охоплюючи всі установи, з регулярним плануванням перевірок на основі *систематичної оцінки екологічних ризиків*. IED встановлює мінімальну частоту інспекцій: не рідше раз на рік для установок з найвищим ризиком та раз на 3 роки для установок з найнижчим ризиком. Проект 3091 вводить категоризацію об'єктів за ступенем екологічного ризику (найвищий – центральний рівень нагляду, нижчі – регіональні інспекції), що узгоджується з ризикоорієнтованим підходом IED. **Втім, необхідно перевірити положення про періодичність перевірок: поточна редакція дозволяє для «низького ризику» інтервал до 5 років, що суперечить IED, яка вимагає мінімум одну інспекцію раз на 3 роки.** Тому до другого читання слід внести зміни, щоб частота планових перевірок відповідала ст.23 Директиви 2010/75/ЄС. Крім того, IED вимагає, щоб *усі установи були охоплені інспекційними планами*, які регулярно переглядаються. Законопроект закладає основу для таких планів, але варто прямо передбачити розробку та оприлюднення регулярного річного (або багаторічного) **плану екологічних перевірок** з урахуванням критеріїв ризику, визначених IED (обсяг і характер викидів, чутливість довкілля, історія дотримання дозволів, наявність систем екоменеджменту тощо). Також слід передбачити, що в разі серйозного порушення на установці проводиться позапланова перевірка протягом 6 місяців, як того вимагає директива. В цілому, за умови доопрацювання зазначених положень, законопроект узгоджуватиметься із зобов'язаннями України за Директивою 2010/75/ЄС в рамках Угоди про асоціацію.

Директива 2008/98/ЄС (про відходи). Проект 3091 охоплює державний нагляд за поводженням з відходами, що є важливою вимогою права ЄС. Відповідно до ст.34 Директиви 2008/98/ЄС, установи чи підприємства, що здійснюють операції поводження з відходами (включно зі збиранням, перевезенням відходів на професійній основі, брокери,

дилери, а також виробники небезпечних відходів), **мають підлягати періодичним інспекціям компетентних органів**. Законопроект створює єдиний орган держекоінспекції, наділений повноваженнями контролю у сфері відходів (зокрема, зміни до Закону «Про відходи» покладають на нього ці функції). Це відповідає вимозі здійснювати регулярний контроль всіх суб'єктів поводження з відходами. Більше того, проект 3091 ліквідує дублювання контролю різними органами та концентрує повноваження в єдиному органі, що спрощує нагляд за виконанням норм Закону «Про відходи» і наближає систему до європейської. **Водночас** для повної відповідності директиві необхідно забезпечити, щоб інспекції охоплювали **весь ланцюжок поводження з відходами** – від місць утворення відходів до перевезення та утилізації. Директива вимагає, зокрема, щоб перевірки перевізників охоплювали походження, характер, кількість і місце призначення перевезених відходів. Отже, у законопроекті варто уточнити, що плани перевірок включають контроль перевезення відходів, діяльності полігонів, установок обробки відходів тощо. Окрім того, ст.36 Директиви 2008/98/ЄС зобов'язує держави встановити ефективні, пропорційні та такі, що стримують, **санкції за порушення у сфері відходів**. Законопроект 3091 вводить новий порядок притягнення до відповідальності за порушення екол законодавства. В рамках другого читання слід переконатися, що санкції (штрафи) за порушення поводження з відходами відповідають європейським критеріям дієвості та стримування. Зокрема, розміри штрафів мають бути достатньо значними, щоб економічно **демотивувати порушників**, і застосовуватися до юридичних осіб-порушників (принцип «забруднювач платить»), а не лише до посадових осіб. Такий підхід, передбачений проектом (зняття вимоги встановлювати особисту вину конкретної посадової особи підприємства і перехід до відповідальності підприємства) узгоджується з підходом Директиви 2004/35/ЄС (щодо екологічної відповідальності) та принципами права ЄС.

Директива 2011/92/ЄС (про оцінку впливу на довкілля, ОВД). Законопроект 3091 стосується *нагляду за дотриманням* екологічного законодавства, отже, поширюється і на сферу ОВД. У ЄС після проведення ОВД та отримання висновку (development consent) компетентні органи зобов'язані забезпечити виконання забудовником умов цього висновку та здійснення необхідного моніторингу впливів проекту. Зміни, внесені Директивою 2014/52/ЄС до директиви про ОВД, вимагають, щоб рішення про провадження діяльності містило екологічні умови і заходи зі зменшення впливів, а держави встановили процедури моніторингу значних впливів і перевірки виконання умов проекту. Для відповідності цим вимогам **законопроект 3091** має забезпечити повноваження новоствореного органу екоконтролю здійснювати: (1) **перевірки на етапі реалізації проектів**, що пройшли ОВД, з метою контролю виконання умов висновку ОВД (зокрема, впровадження передбачених проектом заходів пом'якшення впливів, планів моніторингу довкілля тощо); (2) **реагування на порушення у сфері ОВД** – наприклад, виявлення фактів здійснення діяльності без обов'язкового висновку з ОВД або невиконання підприємством встановлених екологічних умов. Чинна система (ДЕІ) вже має такі повноваження згідно із законом про ОВД, але в законопроекті варто чітко прописати, що орган держекоконтролю співпрацює з уповноваженим органом з ОВД та здійснює заходи державного нагляду за дотриманням Закону «Про ОВД». Це включає право призупиняти діяльність, якщо вона провадиться без висновку ОВД всупереч вимогам директиви, та накладати санкції. Окрім того, європейські стандарти вимагають **прозорості та участі громадськості** і на етапі після ОВД: результати моніторингу повинні бути доступними, громада – проінформована про виконання умов. Рекомендації до проекту: передбачити в законі обов'язок інспекційного органу інформувати громадськість про виконання екологічних умов великих проектів (напрямую або через органи ОВД), що відповідатиме положенням Організації Конвенції та директив щодо доступу до екологічної інформації.

Рекомендація 2001/331/ЄС (щодо мінімальних критеріїв екологічних інспекцій). Хоча цей документ не є обов'язковим, він встановлює узгоджені підходи, яких дотримуються країни ЄС, тому важливо оцінити відповідність законопроекту його положенням. Рекомендація RMCEI визначає **мінімальні критерії організації, проведення та подальших дій за результатами екологічних інспекцій**. Серед ключових принципів – планування перевірок на основі **аналізу ризиків** і пріоритетності об'єктів, інтегрований підхід (щоб одна інспекція охоплювала всі релевантні екологічні аспекти діяльності підприємства), а також прозорість і інформування громадськості про результати. Законопроект 3091 значною

мірою враховує ці критерії. Зокрема, у ньому декларовано перехід до ризикоорієнтованого контролю (ст.6: ступені ризику для суб'єктів господарювання) і заплановано розробку *уніфікованих критеріїв оцінки ступеня ризику*. Це відповідає вимозі проводити інспекції пропорційно ризику та частіше перевіряти найбільш екологічно небезпечні об'єкти. Проект також передбачає **нові види заходів контролю, спрямовані на запобігання порушенням** (патрулювання, рейди тощо) – тобто акцент робиться не лише на виявленні порушень, а й на профілактиці, що узгоджується з цілями європейських інспекцій (досягнення високого рівня захисту довкілля, запобігання шкоді). Важливо, що RMCEI рекомендує *публікацію результатів інспекцій* для підвищення прозорості. У законопроекті прямо передбачено право громадськості на **вільний доступ до інформації про проведення перевірок**, а Міністерство декларує намір публікувати висновки екоконтролю онлайн. Такі положення слід зберегти і деталізувати при доопрацюванні – наприклад, встановити обов'язок органу Держекоконтролю оприлюднювати *річні плани перевірок та звіти про їх виконання* на офіційному веб-сайті. Це відповідатиме як RMCEI, так і новим підходам ЄС до забезпечення виконання екозаконодавства (Environmental Compliance Assurance). Загалом, висновок – за умови врахування наведених змін, закон «Про державний екологічний контроль» стане більш узгодженим із правом ЄС, про що свідчить і оцінка Єврокомісії: наразі у сфері екологічного контролю повна імплементація *acquis* ЄС ще не досягнута, однак ухвалення та належне доопрацювання цього закону є одним із рекомендованих ЄС кроків на шляху до наближення до євростандартів.

2. Фінансова складова та її узгодженість з європейською практикою

Механізми фінансування екологічного контролю в ЄС. У країнах ЄС діяльність органів екологічного нагляду фінансується з різних джерел, головними з яких є державний бюджет та платежі з боку забруднювачів (виконуючи принцип «забруднювач платить»). Базове фінансування забезпечується з бюджету – наприклад, Словацька інспекція з охорони довкілля (SIŽP) є державною установою при Мінприроди, і *кошторис SIŽP щорічно затверджується в Державному бюджеті*. Аналогічно, більшість інспекційних органів у ЄС є бюджетними установами. Законопроект 3091 дотримується цього підходу: він передбачає фінансування новоствореного органу *Держеконагляду* за рахунок державного бюджету (перерозподіл коштів, передбачених на ДЕІ та інші органи). Такий підхід узгоджується із законом України «Про джерела фінансування органів влади» і відповідає поширеній практиці ЄС.

Плата за дозволи та інші збори. Європейський досвід демонструє, що значну частину витрат на екологічний контроль можна компенсувати шляхом стягнення з підприємств плати за дозвільні та інспекційні процедури. Законодавство ЄС дозволяє державам запроваджувати адміністративні збори, які покривають витрати на розгляд документів та перевірки. В деяких країнах встановлено **разові збори за видачу екологічних дозволів та щорічні платежі** за нагляд (так звані плати за інспектування або плата за послуги з екоконтролю). За даними ОЕСР, існує кілька підходів: розмір збору може визначатися індивідуально для кожного об'єкта (на основі витрат робочого часу інспекторів на цьому об'єкті) або розраховуватися виходячи із загальних адміністративних витрат органу, розподілених між всіма піднаглядними установками. Такі *платежі можуть стягуватися авансом (при отриманні дозволу) або регулярно (щороку)*, і нерідко **витрати на інспекції включаються в плату за дозвіл**. Наприклад, у Нідерландах та Великій Британії екологічні агенції стягують з підприємств річні внески за кожний дозвіл, які використовуються для фінансування планових перевірок. В Україні законопроект 3091 поки що не деталізує питання плати за дозвільні документи у сфері екоконтролю. Зараз більшість еколого-дозвільних процедур (дозволи на викиди, спецводокористування тощо) супроводжуються лише невеликим адміністративним збором або взагалі безкоштовні, а отримані кошти йдуть до загального фонду бюджету. **Рекомендовано** при доопрацюванні законопроекту врахувати європейську практику й *закласти правову можливість запровадження цільових зборів* за проведення інспекцій чи видачу екологічних дозволів. Це може бути реалізовано окремим законом або змінами до Бюджетного кодексу, що дозволять спрямовувати такі надходження на потреби екоконтролю (наприклад, до спецфонду охорони довкілля). Такий механізм забезпечить додаткове фінансування нового органу без надмірного навантаження на держбюджет, а головне – відповідатиме принципу «забруднювач платить», закріпленому

в праві ЄС . Втім, слід врахувати українські бюджетні правила: згідно з висновком Комітету, органи влади мають фінансуватися винятково з бюджету, якщо законом не визначено інше . Отже, запроваджуючи нові збори, треба чітко прописати їх цільове спрямування через бюджетні механізми, щоб це не суперечило чинному законодавству.

Штрафи та санкції. У європейських державах штрафи за екологічні порушення є важливим інструментом не лише покарання, а й попередження (превенції) правопорушень. Як зазначено вище, директиви ЄС (зокрема, про відходи) вимагають, щоб санкції були *ефективними, пропорційними та стримуючими* . Це означає, що економічно вигідніше має бути дотримуватися закону, ніж порушувати і платити штраф. В Україні наразі розміри штрафів за забруднення часто не відповідають розмірам заподіяної шкоди чи вигоді від порушення, через що порушувати екозаконодавство інколи «вигідніше». Проект 3091 пропонує переглянути систему санкцій – зокрема, передбачені значно вищі штрафи та притягнення до відповідальності саме підприємств-порушників, а не окремих посадовців . Такий підхід приведе систему покарань у відповідність до європейської. **Фінансово-економічний аналіз впровадження цих змін** показує, що підвищення штрафів матиме двоякий ефект: з одного боку, збільшаться надходження до бюджету від санкцій; з іншого – головним вигрaшем стане *превентивний ефект*, коли підприємства вкладатимуть кошти в природоохоронні заходи, щоб уникнути суттєвих штрафів. Це в довгостроковій перспективі призводить до економії для держави і суспільства, адже запобігання екологічним збиткам означає менші витрати на ліквідацію наслідків (очистку води, лікування захворювань, ремонти інфраструктури тощо). За оцінками Єврокомісії, невиконання еко-директив коштує економіці ЄС десятки мільярдів євро щорічно, тому інвестиції в екологічний нагляд *окупаються* у вигляді збережених здоров'я людей та природних ресурсів (варто зазначити, що за розрахунками DG Environment «ціна невпровадження» екологічного законодавства в ЄС становить близько €55 млрд щорічно). Отже, витрати на реформування системи екоконтролю (у т.ч. ~388 млн грн на створення нового органу) слід розглядати як інвестицію, яка приносить економічні вигоди: підвищенням екологічної безпеки, зменшенням втрат від забруднення та покращенням умов для сталого розвитку. Європейська практика також передбачає, що частину стягнених екологічних штрафів можна спрямовувати до спеціальних фондів на відновлення довкілля чи підтримку екологічних проєктів громад – такий підхід доцільно обговорити для України, аби штрафи безпосередньо працювали на виправлення заподіяної шкоди.

Бюджетне фінансування та витрати на реформу. Законопроект 3091 супроводжується фінансово-економічним обґрунтуванням, в якому розраховано орієнтовні витрати на створення нового центрального органу і ліквідацію ДЕІ . Передбачається, що **штатна чисельність** органу залишиться на рівні сумарної чисельності ДЕІ та частини персоналу рибоохорони (разом понад 3,4 тис. осіб) . Основні видатки – фонд оплати праці, матеріальне забезпечення, інфраструктура – мають фінансуватись з бюджету. Європейський досвід свідчить, що **належне ресурсне забезпечення** інспекційних органів є критичною умовою успішного екоконтролю. Недостатність кадрів чи коштів призводить до зменшення кількості перевірок і слабого виконання закону. Тому, плануючи бюджет, необхідно передбачити достатні асигнування на діяльність Держекоінспекції. В країнах ЄС інспекційні органи постійно обґрунтовують бюджетні запити, демонструючи важливість своєї роботи для суспільства. Наприклад, Словацька інспекція відзначала, що обсяг її повноважень значно зріс після впровадження права ЄС , і фінансування було збільшено для виконання нових функцій. Для України актуально оцінити, чи вистачить поточних ресурсів для належного покриття *всіх об'єктів контролю* (яких десятки тисяч по країні). Можливо, слід передбачити поетапне збільшення фінансування та штату, особливо з урахуванням нових завдань (патрулювання територій, реагування на звернення громадян онлайн 24/7 тощо). **Ефективне використання коштів** також є європейським принципом: варто впроваджувати сучасні ІТ-рішення (про них – у наступному розділі) для оптимізації роботи інспекторів, щоб меншим ресурсом охопити більше. Залучення міжнародної технічної допомоги, як зазначено у пояснювальній записці , є додатковим шляхом профінансувати тренінги, обладнання (прилади вимірювання, транспорт, дрони) та підвищення кваліфікації персоналу. В підсумку, **фінансова модель**, яку пропонує законопроект, може бути узгоджена з європейською практикою за умови: (1) гарантованого базового бюджетного фінансування; (2) запровадження принципу оплати

послуг контролю забруднювачами (через збори за дозволи/інспекції); (3) встановлення дієвої системи штрафів; (4) раціонального використання коштів на основі кращих європейських практик (прозорість бюджету, звітність, контроль за ефективністю витрат).

3. Рекомендації щодо адаптації структури екологічного контролю до європейських стандартів

Впровадження ризик-орієнтованого підходу. Перехід від планових перевірок з фіксованою частотою до *динамічного планування на основі ризику* – ключова європейська реформа у сфері екоконтролю. Рекомендація 2001/331/ЄС наголошує, що інспекційні органи повинні оцінювати ризики підприємств комплексно (беручи до уваги всі фактори впливу на довкілля) і зосереджувати зусилля на найбільш значущих проблемах. Для цього в ЄС розроблені спеціальні **методики ранжування ризиків**. Наприклад, мережа IMPEL створила інструмент IRAM (Integrated Risk Assessment Method), який використовується інспекціями різних країн. Досвід Країни Басків (Іспанія) показує успішність такого підходу: тамтешня служба використовує IRAM для планування перевірок, що дозволяє прозоро обґрунтувати, чому одні об'єкти інспектуються частіше, а інші рідше. Новому органу держекоконтролю доцільно перейняти цей досвід – розробити або адаптувати існуючу методику оцінки ризику (з урахуванням критеріїв IED: обсяги викидів, токсичність, близькість до населення чи заповідних територій, дотримання умов дозволів тощо). Законопроект вже містить положення про категорії ризику; *наступний крок* – затвердити підзаконно чітку шкалу присвоєння балів ризику для всіх підприємств. **Ризик-орієнтований підхід** також означає гнучкість у видах перевірок: не завжди потрібна повна комплексна ревізія діяльності – можна проводити **часткові інспекції**, спрямовані на найпроблемніші аспекти (наприклад, перевірка лише поводження з відходами на підприємстві з низьким ризиком по інших параметрах). IMPEL рекомендує практику «інспекцій за темами» або перевірок вибірових аспектів, що підвищує ефективність використання ресурсів. Важливо при цьому, щоб така часткова перевірка була частиною загального плану і за певний цикл всі аспекти охоплювалися. **Рекомендація:** при підготовці до другого читання передбачити норму, що орган держекоконтролю розробляє *річний (або багаторічний) План перевірок* на основі аналізу ризиків, із зазначенням періодичності для різних категорій ризику (з дотриманням мінімумів, про які згадано вище). Це формалізує ризико-орієнтований підхід і забезпечить відповідність як RMCEI, так і сучасним практикам ЄС.

Модернізація системи екологічних перевірок (кращі практики ЄС). Європейські країни за останні десятиліття суттєво реформували інспекційні служби, і ці напрацювання слід використати при розбудові українського органу. Перший напрям – **інституційна оптимізація**: об'єднання розрізнених контролюючих органів у єдиний, потужний орган екологічного нагляду. Законопроект 3091 вже рухається в цьому напрямку, консолідуючи функції ДЕІ, рибоохорони, лісового нагляду та ін. в одній структурі. Така інтеграція відповідає рекомендаціям ЄС щодо усунення дублювання і чіткої визначеності компетентного органу на національному рівні. Водночас необхідно подбати про **чіткий розподіл повноважень усередині структури**: центральний апарат vs регіональні підрозділи, а також взаємодію з органами місцевого самоврядування. Комітет з бюджету звернув увагу, що проект покладає на виконкоми місцевих рад функції контролю фізичних осіб, але не вносить змін до закону про місцеве самоврядування. Це треба виправити: або виключити такі положення, або належним чином наділити органи місцевого самоврядування відповідними повноваженнями, щоб система контролю була цілісною. Наступний аспект – **стратегічний фокус на результатах**. Експерти IMPEL відзначають, що інспекційні органи повинні оцінювати свою ефективність не за кількістю проведених перевірок чи виписаних приписів, а за *досягнутими покращеннями довкілля*. Тобто, зміна парадигми з орієнтації на процес (вихідні показники) до орієнтації на кінцеві результати (зниження викидів, покращення якості води, зменшення кількості скарг громадян). Рекомендується впровадити систему **показників ефективності** для нового органу: напр., відсоток підприємств, що після приписів виконали природоохоронні заходи; зменшення сумарного обсягу забруднення в регіоні тощо. Це відповідає європейській ідеї *Outcome-based regulation*.

Також варто запровадити практику **попереджувальних візитів та консультацій** для бізнесу – так званого compliance promotion. OECD і IMPEL наголошують, що окрім каральної функції, інспектори мають допомагати суб'єктам господарювання дотриматися вимог, роз'яснювати законодавство. Проєкт закону частково це враховує (передбачені заходи контролю у формі моніторингових візитів, консультацій). Треба розвинути цей компонент: наприклад, дозволити інспекторам видавати **попередження і рекомендації** без штрафу, якщо порушення незначне і підприємство готове добровільно його усунути (у європейських практиках це називають *настійливе попередження перед санкцією*). Натомість за серйозні порушення – одразу застосовувати жорсткі санкції. Такий ґрадуваний підхід узгоджується з OECD Recommendation on Environmental Compliance Assurance (2018) і практикою держав-членів.

Цифрові платформи та автоматизовані системи моніторингу. Сучасний екологічний контроль у ЄС активно використовує ІТ-технології і автоматизовані засоби спостереження за довкіллям. В умовах обмежених ресурсів це дозволяє підвищити охоплення контролю та оперативність реагування. Україна вже зробила кроки в цьому напрямку: Міндовкілля запустило електронні реєстри ОВД та CEO, нещодавно створено інтерактивний *Реєстр викидів та перенесення забруднювачів (PRTR)*. Законопроєкт 3091 пропонує запровадити **електронний сервіс подання екологічних звернень громадян 24/7**, що значно спростить виявлення порушень за сигналами громадськості і відповідає європейській практиці діджиталізації звернень. Для повної реалізації потенціалу ІТ рекомендується створити *Єдину державну інформаційну систему екоінспекції*, куди б входили: база даних підконтрольних об'єктів (з усією дозвільною та історичною інформацією); модуль для автоматичного планування перевірок за ризик-пріоритетами; електронний журнал проведених заходів; *онлайн-платформа для публікації результатів* (акти, приписи, статус їх виконання). У кількох країнах ЄС такі системи вже працюють. Приміром, в Іспанії (Країна Басків) функціонує портал **Ingurunet**, де накопичується вся екологічна інформація і **оприлюднюються дозволи та звіти інспекцій онлайн**. Це підвищує прозорість і довіру громадськості. Також у країнах ЄС широко застосовуються геоінформаційні системи та дистанційний моніторинг: супутникові знімки, датчики якості повітря, автоматизовані пости контролю води. В контексті законопроєкту варто передбачити норму про те, що держекоінспектори можуть використовувати **засоби дистанційного спостереження** (БПЛА – безпілотники, фотопастки, стаціонарні датчики) для фіксації порушень. IMPEL прямо вказує на переваги використання дронів при інспектуванні великих або важкодоступних об'єктів – наприклад, для виявлення несанкціонованих звалищ, вирубок чи скидів у водні об'єкти. Автоматизовані системи екологічного моніторингу (як-то безперервний контроль викидів на трубах підприємств) можуть стати частиною *інтелектуального екоконтролю*: дані з датчиків передаються в режимі онлайн до центру моніторингу інспекції, і при перевищенні нормативів генерується тривожний сигнал для негайного реагування. Такі системи вже впроваджуються в ЄС в рамках концепції «сма́рт-енфорсмент» (smart enforcement). Україна теж має рухатися до цього – законопроєкт слід доповнити положеннями, які стимулюють встановлення підприємствами автоматичних станцій контролю викидів та скидів (можливо, у межах дозволів IED), з передачею даних до екоінспекції.

Ще один цифровий інструмент – **електронний кабінет суб'єкта господарювання**, де підприємство могло б подавати звітність про виконання приписів, отримувати приписи та рішення онлайн. Це зменшить бюрократію і пришвидшить комунікацію між інспекторами і бізнесом. Загалом, **цифровізація екологічного контролю** є пріоритетом, який відображає найкращі європейські практики і відповідає курсу на діджиталізацію держпослуг в Україні.

Підсумовуючи, наведені рекомендації – ризикоорієнтоване планування, інституційна єдність, фокус на результатах, превентивна робота з бізнесом, впровадження ІТ та автоматизованих рішень – вже довели свою ефективність у країнах ЄС (це підтверджують і **огляди IMPEL** щодо діяльності інспекцій, напр. в Ірландії, Словаччині, Іспанії тощо). Їх імплементація в Україні сприятиме побудові сучасної системи держекоконтролю, здатної забезпечити високу ефективність при оптимальному використанні ресурсів.

4. Пропозиції щодо внесення змін до законопроекту №3091 перед другим читанням

На основі проведеного аналізу пропонується низка конкретних поправок до тексту законопроекту, покликаних забезпечити його відповідність європейським стандартам та вимогам директив:

1. **Гарантувати мінімальну частоту перевірок відповідно до IED.** Доповнити статтю про планові заходи державного екоконтролю нормою, що *періодичність планових інспекцій* встановлюється залежно від ступеня ризику, але не рідше ніж: **1 раз на рік** – для суб'єктів з найвищим ризиком; **1 раз на 3 роки** – для суб'єктів з найнижчим ризиком. Вилучити або скоригувати положення, яке дозволяло перевіряти об'єкти низького ризику раз на 5 років, оскільки це не узгоджується з Директивою 2010/75/ЄС. Також передбачити проведення *позапланового інспектування* об'єкта протягом 6 місяців після виявлення суттєвого порушення (ця вимога впливає з ст.23(4) IED) .

2. **Закріпити вимогу розробки та оприлюднення річного Плану перевірок.** Ввести статтю, що зобов'язує центральний орган екоконтролю щороку затверджувати план заходів держекоінспекції, сформований на підставі аналізу ризиків (з описом критеріїв оцінки ризику). Передбачити, що цей План підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті до початку планованого періоду. Така прозорість відповідає RMCEI та дозволить бізнесу і громадськості ознайомитися з пріоритетами контролю. Додатково, забезпечити *можливість внесення громадськістю пропозицій* до проекту плану (як зазначено в матеріалах Міндовкілля), що підсилить участь суспільства у визначенні пріоритетних сфер нагляду.

3. **Уточнити повноваження у сфері ОВД.** Доповнити статтю про повноваження органу держекоконтролю пунктом про здійснення контролю за дотриманням Закону «Про оцінку впливу на довкілля». Зокрема: право перевіряти наявність висновку з ОВД для видів діяльності, де він вимагається, та відповідність здійснення діяльності умовам, визначеним у висновку. Передбачити, що у разі виявлення діяльності без висновку ОВД або невиконання екологічних умов, інспекція може призупинити діяльність та звернутися до суду щодо застосування заходів реагування (скасування дозволу тощо). Таке доповнення забезпечить виконання Україною ст. 4(3) Директиви 2011/92/ЄС (неприпустимість реалізації проектів без ОВД) і положень щодо післяпроектного моніторингу.

4. **Привести норми про участь органів місцевого самоврядування у відповідність до їх повноважень.** Якщо законопроект залишає за виконкомом місцевих рад функцію контролю громадян (наприклад, щодо дотримання правил благоустрою, поведінки з відходами на території громади), необхідно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування», чітко прописавши такі контрольні повноваження органів місцевого самоврядування. В іншому разі – вилучити або замінити ці положення, щоб уникнути правової колізії. Натомість можна запровадити механізм співпраці: місцеві інспектори з благоустрою чи представники громад залучаються до перевірок Держекоконтролю на відповідній території як **позаштатні інспектори** або свідки, але остаточні повноваження здійснює державний орган. Така модель сприятиме включенню громад на місцях без порушення принципу єдиної державної політики в сфері нагляду.

5. **Посилити норми про прозорість і залучення громадськості.** Хоча проект 3091 вже містить значний блок щодо прав громадськості, рекомендується додатково передбачити: (а) обов'язок публікації *результатів кожної планової перевірки* (короткого звіту) на офіційному сайті протягом, скажімо, 2 місяців після перевірки – за аналогією з вимогами IED; (б) право акредитованих екологічних НУО бути присутніми при планових інспекціях як спостерігачі (за умови дотримання процедури і конфіденційної інформації) – це підвищить довіру до контролю і реалізує положення Оргуської конвенції; (с) детально врегулювати механізм участі представників громадськості в конкурсних комісіях на посади керівників органу (анонсований Міндовкілля підхід), що забезпечить прозорий добір кадрів за європейськими стандартами.

6. **Удосконалити санкційно-превентивний механізм.** Внести до розділу про заходи реагування норму, яка дозволяє інспектору видавати **приписи без штрафу** у випадку

незначних порушень, якщо суб'єкт добровільно усуває їх у встановлений короткий строк. Це буде реалізацією принципу пропорційності і дасть можливість зосередити суворі санкції на серйозних порушниках. Також, у статті про санкції закріпити принцип, що *штрафи накладаються на юридичних осіб* (підприємства) за екологічні правопорушення, а не тільки на їх посадових осіб – як уже пропонується проектом, у відповідності до директив ЄС. Додатково, варто вказати, що сплата штрафу не звільняє порушника від обов'язку усунути порушення та відшкодувати завдану довкіллю шкоду (принцип відновлення, згідно з Директивою 2004/35/ЄС).

7. Забезпечити фінансову стійкість нового органу. До прикінцевих положень можна додати доручення Кабінету Міністрів при підготовці проекту держбюджету на відповідний рік **передбачати видатки** на належне функціонування центрального органу екоконтролю (Держеконагляд). Також доцільно включити норму, що *коштами спецфонду довкілля* (утвореного від екоподатку та штрафів) може фінансуватися матеріально-технічне забезпечення цього органу – наприклад, закупівля сучасних приладів, лабораторного обладнання, транспорту. Це відповідатиме практикам ЄС, де уряди інвестують у спроможність інспекцій, визнаючи їх ключову роль у виконанні екозаконодавства. Комітет з питань бюджету звернув увагу, що потрібно надати розрахунки щодо перерозподілу чисельності та видатків між органами – бажано підготувати такі обґрунтування до другого читання, щоб зняти фінансові застереження.

8. Інтеграція цифрових інструментів. Пропонується додати статтю (або окремі частини в існуючих статтях), яка закріпить створення *Єдиної інформаційно-аналітичної системи держекоконтролю*. В ній варто передбачити: ведення електронного реєстру суб'єктів, історії перевірок і порушень; можливість подання документів і листування в електронній формі; взаємодію з іншими реєстрами (Е-ОВД, PRTR, реєстр дозволів тощо). Також закріпити, що **акт перевірки може складатися в електронній формі** з накладанням е-підпису інспектора і доводитися до відома підприємства через електронний кабінет або email (дублюючи паперовим примірником за потреби). Окремо варто дозволити використання технічних засобів: прямо записати, що інспектори мають право здійснювати фото- і відеофіксацію, застосовувати безпілотні літальні апарати та інші засоби моніторингу під час контрольних заходів – у межах, що не порушують право на приватність та інші закони. В IPI-звітах IMPEL рекомендується активніше застосовувати дрони для огляду великих територій – імплементація цієї рекомендації підвищить ефективність української інспекції (наприклад, для екопатрулювання великих заповідників чи промзон).

9. Підвищення професіоналізму та доброчесності інспекторів. Європейський підхід вимагає високої кваліфікації кадрів екоконтролю та запобігання корупції. До другого читання слід передбачити: (а) **вимоги до освітнього та професійного рівня** інспекторів (вища освіта у галузі природничих чи технічних наук, проходження навчальних курсів з європейського екоправа тощо); (б) обов'язкове **підвищення кваліфікації** – наприклад, не рідше раз на 2 роки інспектори повинні проходити тренінги або стажування (можливо, з залученням програм TALEX, Twinning з країнами ЄС); (с) норми про службову етику та запобігання конфлікту інтересів (заборона інспектору перевіряти підприємство, де він чи близькі особи мають інтерес; ротація кадрів між регіонами при потребі). Можна також підтримати ініціативу Міндовкілля надати новому органу **статус правоохоронного** – це посилить гарантії незалежності інспекторів та дозволить застосовувати заходи впливу, як у інших правоохоронців. Однак такий крок потребує узгодження із кримінальним і процесуальним законодавством. На рівні закону варто зобов'язати новий орган розробити *антикорупційну програму* (як вже зазначено в поясненнях Міндовкілля).

10. Інші точкові правки. З метою повної гармонізації з *acquis* ЄС, до проекту можна внести й інші зміни: напр., врахувати норми Регламенту 166/2006 (PRTR) – прописати, що дані державного екологічного моніторингу та контролю використовуються для наповнення Національного реєстру викидів та перенесення забруднювачів і доступні громадськості; передбачити співпрацю органу держекоконтролю з правоохоронними органами у сфері розслідування екологічних злочинів (в контексті імплементації Директиви 2008/99/ЄС про еко-злочини); уточнити процедури зупинки діяльності – щоб вони були швидкими та

ефективними у разі загрози довкіллю (імперативна вимога ст. 8 IED – призупинення діяльності при невиконанні умов дозволу, що загрожує довкіллю).

Висновок: Наведені зміни спрямовані на те, щоб Закон України «Про державний екологічний контроль» у новій редакції повністю відповідав зобов'язанням за Угодою про асоціацію та враховував найкращі європейські стандарти екологічного нагляду. Їх впровадження забезпечить створення в Україні прозорої, ефективної та сучасної системи державного екологічного контролю, здатної якнайкраще охороняти довкілля та здоров'я громадян, що підтверджується досвідом ЄС і вимогами директив та рекомендацій Європейського Союзу. Такий доопрацьований законопроект матиме високі шанси отримати позитивну оцінку з боку Європейської Комісії та стати важливим кроком на шляху екологічної євроінтеграції України.

Голова робочої групи,
заступник голови Комітету,
народний депутат України
Олена Криворучкіна

Секретар робочої групи
Оксана Козачок