



European
Climate
Foundation



CHESNO

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ:
ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ, ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА
НА ВИКИДИ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ
ТА ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ**

«Рух ЧЕСНО»

Київ — 2024–2025

Проектна ідея та керівництво
Віта Думанська

Дослідницька команда
Катерина Маркіна
Вікторія Олійник
Вероніка Усачова

Аналітичний супровід
Марта Семеряк

Експертний супровід
Петро Тестов
Олена Шафранова

Редагування
Аліна Лампека

Цей звіт був підтриманий Європейським кліматичним фондом. Відповідальність за інформацію та погляди, викладені в цьому звіті, несуть автори. Європейський кліматичний фонд не несе відповідальності за будь-яке використання інформації, що міститься або висловлюється в ньому.

ЗМІСТ

Содержание

Зміст.....	4
Перелік скорочень.....	1
Вступ.....	2
Методологія.....	4
Стислий огляд.....	6
Регулювання впливу на довкілля.....	8
Оцінка впливу на довкілля.....	9
Ризик 1. Можливості отримання неправомірної вигоди при видачі висновків з ОВД.....	9
Ризик 2. Скерування підприємств до афілійованих із чиновниками компаній, які розробляють звіти ОВД, як гарантія отримання позитивного висновку з ОВД.....	12
Ризик 3. Можливість політичного чи економічного тиску на органи, відповідальні за проведення оцінки впливу на довкілля.....	14
Ризик 4. Маніпуляції під час проведення громадських обговорень звітів ОВД.....	16
Ризик 5. Включення корупційних факторів.....	18
у висновки з ОВД.....	18
Потенційний ризик. Можливі зловживання при наданні відступів від правил ОВД та СЕО протягом дії воєнного стану та повоєнної відбудови.....	20
Дозвільна система на промислові викиди.....	21
Ризик 1. Збереження застарілої дозвільної системи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.....	21
Ризик 2. Можливість вимагання, отримання неправомірної вигоди при видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря суб'єктами господарювання другої групи.....	23
Ризик 3. Можливість отримання неправомірної вигоди при видачі дозволів без належної перевірки матеріально-технічної бази.....	25
Ризик 4. Скерування підприємств до афілійованих із чиновниками компаній, що гарантує успішне отримання дозволу.....	26
Ризик 5. Можливість політичного чи економічного тиску на органи, відповідальні за видачу дозволів.....	27
Екологічний контроль.....	28
Держекоінспекція.....	29
Ризик 1. Зловживання при кадрових призначеннях у ДЕІ.....	30
Ризик 2. Дискреційна регламентація перевірок під час воєнного стану.....	31
Ризик 3. Ігнорування повідомлень про порушення для здійснення позапланових перевірок.....	32
Ризик 4. Можливість нежиття заходів державного екологічного контролю.....	34
Ризик 5. Створення можливості для непритягнення.....	35
до відповідальності порушників.....	35
Ризик 6. Можливість отримання неправомірної вигоди при здійсненні інспекційних заходів.....	36
Правоохоронні та судові органи.....	38
Ризик 1. Дискреція суддів в ухваленні рішень у справах про завдання шкоди навколишньому середовищу.....	38
Ризик 2. Можливість отримання неправомірної вигоди за невідкриття провадження щодо екологічного злочину.....	39
Бібліотека матеріалів.....	40
Додаток 1. Карта факторів, які впливають на стійкість до корупційних ризиків та інституційну спроможність Міндовкілля у темах дослідження.....	44
Overview.....	45

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ДАЗВ	Держагентство з управління зоною відчуження
Держгеокадастр	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру
Держпродспоживслужба	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів
ЄС	Європейський союз
КК	Кримінальний кодекс
КМДА	Київська міська державна адміністрація
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Міндовкілля	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
НДТМ	найкращі доступні технології та методи управління
ОВД	оцінка впливу на довкілля
ОДА / ОВА	обласна державна адміністрація / обласна військова адміністрація
ОМС	органи місцевого самоврядування
ПЗФ	природно-заповідний фонд України
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
СЕП	Спеціалізована екологічна прокуратура
ТЕС	теплова електростанція
ФОП	фізична особа — підприємець
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади
АСК	автоматизована система контролю
ГО	громадська організація

забезпечення незалежності та спроможності державних інституцій, прозорий та підзвітний механізм ухвалення рішень, чітке законодавство, справедлива судова система та громадський контроль стимулюватимуть не лише декларативне, але й фактичне збереження та захист навколишнього природного середовища в Україні. Прозора модель управління з достатньою кількістю кваліфікованих кадрів, запобігання зловживанню владою, нецільовому використанню коштів, маніпуляціям трактування законодавства, а також мінімізація впливу олігархічних груп на законотворчі процеси є передумовами формування середовища, яке запобігає корупції, а не тільки бореться з її проявами.

Успішне подолання викликів у сфері охорони навколишнього середовища першочергово залежить від ефективної роботи профільного органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію екологічної політики — [Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів](#). Однак у реаліях низького рівня суб'єктності Міндовкілля в урядовій системі та інституційних викликів, зумовлених війною, екологічна політика України має несистемний характер і є радше реагуванням на проблеми, а не послідовним механізмом захисту довкілля та реагування на кліматичні виклики.

Єдиним системним та послідовним дороговказом екологічної політики України протягом останнього десятиліття є впровадження європейських директив та регуляторних актів, які сприяють впровадженню більш прозорих, всеохоплюючих, технічно виважених процедур та процесів замінюючи більш застарілі радянські та пост-радянські підходи. Європейська комісія неодноразово [відзначала](#) прогрес України у гармонізації екологічного законодавства з нормами ЄС за розділом 27 «Довкілля та зміна клімату». Однак за результатами 2024 року Україні вдалося досягнути обмеженого прогресу та [отримати](#) оцінку 2 з можливих 5 (певний рівень) у сфері довкілля та оцінку 3 (певний прогрес) у сфері зміни клімату. У звіті Єврокомісії серед іншого зазначено, що необхідно докласти додаткових зусиль для повного застосування ОВД та СЕО до всіх планів, програм і проєктів, зокрема у сфері реконструкції України, а також обмеження існуючих винятків відповідно до норм ЄС. Важливо уникати нових виключень у лісовому та сільському господарстві й забезпечити відкритий доступ до документації для всіх зацікавлених сторін.

В умовах скорочення кадрового ресурсу та фінансування досягнення стратегічних цілей охорони довкілля, здійснення ефективного моніторингу,

екологічного контролю та реалізація інших механізмів захисту довкілля є серйозним випробуванням для чинної системи охорони довкілля. Системні реформи, спрямовані на підвищення інституційної спроможності та формування правового порядку, який передбачає посилення відповідальності за екологічні правопорушення, а також впровадження європейських підходів до управління природними ресурсами є ключовими кроками на шляху до ефективного повоєнного відновлення екосистем та подальшого сталого розвитку в екологічній сфері.

МЕТОДОЛОГІЯ

Метою дослідження було виявити системні інституційні прогалини та корупційні ризики у сфері управління захистом довкілля, а саме у процедурах оцінки впливу на довкілля, видачі дозволів на промислові викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та екологічному контролі¹.

Відповідно до визначеної мети основними **дослідницькими завданнями** були: вивчення середовища функціонування процедур, зокрема ідентифікація законодавчих та інституційних прогалин і системних викликів у визначених компонентах сфери захисту та збереження навколишнього природного середовища, які можуть сприяти виникненню корупції; напрацювання пропозицій для усунення виявлених чинників, які впливають на формування корупційного поля, та збір ілюстративних випадків (кейсів) на підтвердження визначених корупційних ризиків.

Об'єктом дослідження були нормативно-правове поле, яке регулює відповідні напрями екологічної політики, та інституційна спроможність центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм центральних та регіональних органів, відповідальних за формування та реалізацію² екологічної політики в Україні за визначеними напрямками.

Обраний методологічний підхід містив **два основні етапи збору інформації**: кабінетне дослідження та глибокі інтерв'ю із заінтересованими сторонами.

На першому етапі ми зібрали та проаналізували доступні дані звітів і аналітичних матеріалів міжнародних та українських профільних організацій, журналістських та активістських розслідувань, а також каталог корупційних ризиків НАЗК та інші релевантні ресурси для визначення потенційного спрямування дослідження. Аналіз здійснювався з урахуванням засадничих принципів [Методології управління корупційними ризиками](#) НАЗК України. Таким чином ми ідентифікували ключові проблеми та тенденції, що впливають на екологічний менеджмент у визначених сферах. На основі кабінетного дослідження ми сформували бібліотеку матеріалів, які окреслюють та висвітлюють проблему корупції у темах дослідження.

З урахуванням зібраних під час кабінетного дослідження даних ми сформували рамковий перелік питань для інтерв'ю відповідно до профілю експертизи кожного із респондентів, на основі якого провели 25 глибоких напівструктурованих інтерв'ю з заінтересованими сторонами. Дані анонімізованих інтерв'ю з представниками експертного середовища (5 інтерв'ю), громадськості (10), національних органів влади (7), підприємців (2), законотворців (1) послугували визначенню системних проблем інституцій, нормативних рамок та реалізації чинних процедур, а також формуванню рекомендацій для зменшення та / чи усунення чинників виникнення корупції у кожній визначеній сфері.

Враховуючи фактор турбулентності законодавчого та інституційного поля, обумовленої воєнними діями в Україні та євроінтеграційними процесами, які стимулюють швидке ухвалення рішень та оновлення законодавства, ми також здійснювали повторну верифікацію даних із глибоких інтерв'ю на предмет відповідності чинному законодавству та поточним інституційним рамкам досліджуваних сфер.

Під час дослідження ми акцентували увагу на системних викликах чинного середовища врядування та інституційній спроможності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України як основного центрального органу влади, який визначає та реалізує державну екологічну політику.

Щоб унаочнити загрози і масштаби наслідків неусунення корупційних факторів, ми відібрали ілюстративні приклади у кожній зі сфер екополітики в рамках дослідження.

Приклади були відібрані з урахуванням наступних критеріїв:

1. Актуальність проблеми. Кейс стосується проблем, які мають вплив на довкілля або суспільство і які на момент відбору кейсів не вирішені.
2. Обсяг завданої шкоди. Кейс відображає ситуацію, в якій корупційні дії призвели або можуть призвести до значної шкоди довкіл्लю чи суспільству.

¹ Це дослідження на прикладі регулювання впливу на довкілля та екологічного контролю розпочинає аналіз інституційної спроможності системи уповноважених органів в екологічній сфері запобігати корупційним ризикам за різними сферами охорони довкілля, в т. ч. землекористування, управління природоохоронними територіями, водного та рибного господарства в контексті охорони навколишнього природного середовища, спрямованої на подальше усунення інституційних та нормативних прогалин задля кращого врядування, підвищення підзвітності, а відтак прозорості післявоєнної відбудови з урахуванням перспективи збереження довкілля.

3. Повторюваність проблеми. Кейс вказує на системну проблему, яка має тенденцію повторюватись у часі або географічно.
4. Доступність інформації про проблему. Наявність достатньої кількості первинних та вторинних даних для глибокого аналізу проблеми.
5. Географічне різноманіття. Приклади вибрані з різних регіонів та / або екосистем.

Обмеження дослідження

1. Змінність політичного контексту. Швидкі зміни у політичному контексті України мають безпосередній вплив на актуальність результатів дослідження.
2. Обмежена доступність даних. Частина документів та інформації були конфіденційні або недоступні для широкого загалу відповідно до обмежень воєнного стану, що мало вплив на глибину аналізу.
3. Суб'єктивність інтерв'ю. Інформація, отримана від респондентів, могла мати суб'єктивний характер, обумовлений рівнем зацікавленості у певних аспектах досліджуваних питань, поточним контекстом політичних процесів у рамках визначених тем дослідження, або бути забарвленою особистими думками та напрацюваннями респондентів у цих темах. Позиції респондентів не завжди враховували зміни, які відбулися в законодавчому та інституційному полі, або відображали оціночні трактування цих змін.
4. Дослідження не передбачало детального аналізу всіх ЦОБВ, які залучені до формування та реалізації політик у сфері захисту довкілля, а також не містить оцінку компетенцій та вмінь працівників державних органів.

Основні визначення

Корупція — використання посадовою особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди; прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди посадовій особі або (на її вимогу) іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей³.

Корупційний ризик — ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань. Це сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними своїх службових обов'язків³.

Задля доступності результатів дослідження ширшому колу читачів юридичні терміни та конструкції замінялися спрощеними, характерними для публікацій у ЗМІ та неекспертних спільнот.

³ Закон України «Про запобігання корупції» від 14. 10. 2014, № 1700-VII.

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

У рамках проекту «Виявлення корупційних ризиків в екологічній сфері» Рух ЧЕСНО провів дослідження системних корупційних ризиків у трьох елементах системи охорони довкілля: регулювання впливу на довкілля на стадії планування діяльності (**процедура оцінки впливу на довкілля**) та під час експлуатації стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря (**система дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря**, що є складовою ширшого регулювання та потребує сплати екологічного податку, як і водокористування та поводження з відходами), а також **контроль** за дотриманням природоохоронного законодавства.

Дослідницька команда вивчила чинну нормативну базу та провела 25 напівструктурованих інтерв'ю з представниками заінтересованих сторін для того, щоб ідентифікувати законодавчі та інституційні прогалини та виклики у визначених сферах, які можуть мати вплив на виникнення корупції. Відповідно до дослідницького завдання також були напрацьовані пропозиції для усунення виявлених чинників, які впливають на формування корупційного поля, та зібрані ілюстративні випадки на підтвердження визначених корупційних ризиків.

Результати дослідження свідчать, що недостатня інтеграція екологічної політики у загальнодержавні пріоритети як у довоєнний період, так і під час повномасштабної війни, а також інституційна слабкість органів, які реалізують екологічну політику, негативно позначається на ефективності врядування у сфері захисту навколишнього природного середовища. Водночас необхідність комплексної реформи державної служби для підвищення її ефективності та доброчесності, а також потреба в удосконаленні механізмів притягнення до відповідальності, зокрема через незалежну та дієву судову систему, є тим середовищем, яке безпосередньо впливає на можливість упередження корупції при реалізації процедур ОВД, видачі дозволів і здійсненні екологічного контролю.

Процедура оцінки впливу на довкілля після запровадження у 2017 році європейських підходів на заміну пострадянської екологічної експертизи є вагомим кроком до більш обґрунтованого та екологічно відповідального прийняття рішень, адже відкритий доступ громадськості до інформації, чітке регламентування порядку проведення процедури, визначені механізми адміністративної відповідальності

посадовців безпосередньо впливають на підвищення прозорості та обґрунтованості рішень. Це ефективний інструмент оцінки екологічних ризиків та врахування інтересів усіх зацікавлених сторін, хоча процедура ОВД з моменту запровадження зазнала певних змін у зв'язку з введеними обмеженнями воєнного стану, зокрема в частині скорочення термінів її проведення.

Однак існують критики процедури ОВД націлені на її послаблення чи скасування під виглядом боротьби з корупційними проявами. Проте не варто розглядати скасування дозвільних процедур як безумовно успішний метод боротьби з корупцією, адже у деяких випадках таке скасування фактично є проявом лобізму певних бізнес-середовищ, які таким чином спрощують ведення своєї діяльності, як, наприклад, у сфері лісового господарства чи надрокористування.

Виявлені під час дослідження ризики зловживань та можливостей отримання неправомірної вигоди під час процедури оцінки впливу на довкілля засновані першочергово на системних інституційних прогалинах та проявляються у застосуванні суб'єктивних підходів та різного трактування екологічних ризиків під час ухвалення рішень щодо екологічно небезпечних проєктів, політичному та економічному тиску на уповноважені органи, маніпулюванні процедурою громадських обговорень та створенні штучних переваги для афілійованих із чиновниками суб'єктів господарювання.

Натомість у системі видачі дозволів ключовим ризиком є можливість збереження застарілої дозвільної системи, незважаючи на ухвалений рамковий закон [№ 3855-IX](#). Втілення системної реформи зменшення промислового забруднення, яка докорінно змінює підходи до дозвільної та контрольної системи у сфері захисту довкілля, не лише матиме безпосередній вплив на ефективність функціонування системи охорони навколишнього природного середовища, але й сприятиме зміцненню механізмів державного регулювання у сфері охорони довкілля, що, своєю чергою, зменшить можливості для корупційних зловживань. Запровадження інтегрованого довкілльового дозволу — єдиної системи дозволів, гармонізованої з європейськими стандартами, спростить процеси, зменшить дискреційні повноваження та ліквідує прогалини, які сприяють корупції. Передбачається, що ця реформа також забезпечить використання найкращих доступних технологій для мінімізації шкоди довкіллю.

Однак дієвість реформи залежить від подальшої розробки підзаконних актів, які регулюватимуть систему видачі дозволів, що надалі може зазнавати впливу промислових гігантів та великих підприємств, які використовують у якості аргументу свою важливість для економіки регіонів попри завдання шкоди довкіллю. Пріоритизація економічних інтересів над екологічними, а відтак зростання політичного чи економічного тиску на органи відповідальні за видачу дозволів продовжує бути суттєвим ризиком. Також, можливості отримання неправомірної вигоди виявлені при видачі дозволів без належної перевірки матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання та скеруванні підприємств до афілійованих з чиновниками компаній, які розробляють відповідну документацію.

Системними факторами, які критично впливають на ефективність процедур ОВД та видачі дозволів та зумовлюють формування корупційних ризиків, є першочергово слабка інституційна спроможність органів влади, відповідальних за видачу дозволів та висновків з ОВД, зокрема недостатня кількість персоналу та їхнього фінансового забезпечення, програм навчання та розвитку для відповідних фахівців, нормативно закладений конфлікт інтересів на рівні підпорядкування у структурі ухвалення рішень, а також відсутність регулювання діяльності організацій, які проводять ОВД та розробляють дозвільну документацію.

У свою чергу система екологічного контролю потребує докорінних змін, адже в умовах мораторію на перевірки під час дії воєнного стану, недостатньої цифровізації, неузгодженості повноважень між різними органами у сфері захисту довкілля виникає широке поле дискреції при здійсненні інспекційних заходів та можливостей для непритягнення порушників до відповідальності ефективність екологічного контролю критично низька, що посилює негативний вплив на довкілля.

Реформування Державної екологічної інспекції через цифровізацію, прозорі процедури та незалежний контроль має на меті концептуально змінити підхід до контролю, основною метою якого стане запобігання шкоді довкіллю, а не «покарання». Введення нових видів відповідальності за шкоду довкіллю, встановлення справедливих штрафів за порушення природоохоронного законодавства, оперативність та ефективність реагування на екологічні порушення, а також надійна система моніторингу мають стати запорукою дотримання законодавства та профілактики порушень.

Результати аналізу підкреслюють необхідність системних змін для зміцнення інституційної спроможності державних органів у системі формування та втілення екологічної політики, зменшення корупції та підвищення пріоритетності охорони довкілля. Органи влади, що відповідають за реалізацію впровадження процедур регулювання впливу на довкілля і політик екологічного контролю, потребують більшої кількості працівників і систем постійного навчання для посилення своєї спроможності. Реформи дозвільної системи на промислові викиди та екологічного контролю мають потенціал до трансформації, що дозволить Україні не лише впровадити європейські стандарти, але й забезпечити стале екологічне майбутнє. Для успішного впровадження цих реформ необхідна тісна співпраця між урядом, громадськістю та міжнародними партнерами.

Результати цього рамкового дослідження можуть бути використані для подальшого формування каталогу корупційних ризиків у сфері захисту навколишнього середовища на сайті НАЗК, покращення законодавства за тематичними напрямками дослідження, пріоритизації завдань розбудови інституційної спроможності та удосконалення процедур центральних і територіальних органів, а також сприятимуть підвищенню екологічної свідомості українців та стимулюватимуть проведення екологічних реформ в Україні, адже привернення суспільної уваги є одним з ефективних інструментів громадського контролю для подолання проблеми зловживань, підвищення прозорості, формування культури доброчесності та залучення громадськості до державного управління.

РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ

Регулювання впливу на довкілля через дозвільні процедури є невід’ємною частиною екологічної політики, спрямованої на забезпечення контролю над впливом господарської діяльності на якість життя та стан здоров’я людей, а також на природні системи.

Серед ключових елементів регулювання — [оцінка впливу на довкілля](#), яка дозволяє визначити екологічний вплив планової діяльності на етапі проєктування, та система дозволів на викиди забруднюючих речовин [в атмосферне повітря](#), в рамках якої визначаються ліміти забруднення стаціонарними джерелами за одиницю часу протягом визначеного періоду та заходи щодо зменшення забруднення; дозволів на спеціальне водокористування (обсяг та умови забору води, використання води та скиду забруднюючих речовин) та дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів (місце, обсяг та умови здійснення рубки лісу).

З 2017 року завдяки євроінтеграційним процесам механізм регулювання впливу на довкілля зазнав значних позитивних трансформацій у частині оцінки впливу на довкілля, яка замінила застарілу та неефективну процедуру екологічної оцінки. Однак дискусія про окремі законодавчі зміни, прогалини процедур, їхню недостатню ефективність для охорони довкілля, зловживання під час проведення та корупційні ризики триває до сьогодні.

З огляду на це недобросовісні підприємства все ще мають можливість отримувати дозвільні документи та позитивні висновки ОВД, що надалі має наслідком завдання шкоди навколишньому природному середовищу, впливає на ефективність контролю за дотриманням екологічних норм і ставить під сумнів здатність цих процедур захищати довкілля у необхідній мірі. Нижче ми розглядаємо різні аспекти процедури, потенційні причини та можливі напрямки покращення ситуації.

Водночас, зважаючи на те, що в Україні сформувався певний трикутник протистоянь бізнесу, громадськості та влади, який створює умови для взаємного контролю, коли коментарі громадськості враховуються при прийнятті рішень або коли бізнес змінює параметри діяльності.

Завдяки доступу громадськості до інформації та прозорості процедур в Україні є низка позитивних прикладів, коли громадські активісти досягають внесення змін або скасування планованої діяльності, що матиме значні екологічні наслідки. Така тенденція

характерна не для всіх проєктів, однак завдяки процедурі громадськість має реальну можливість впливати на прийняття рішень.

ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ

[Оцінка впливу на довкілля](#) призначена для виявлення характеру, інтенсивності та ступеня небезпеки впливу будь-якого виду планованої господарської діяльності на стан довкілля (флору, фауну, біорізноманіття, стан ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів) і здоров'я населення, а також соціально-економічні умови.

Процедуру ОВД проводять перед початком планованої діяльності, щоб визначити її ймовірний вплив на навколишнє середовище. Основними етапами ОВД є повідомлення про провадження планованої діяльності (далі — проєкт), оприлюднення звіту з оголошенням про початок громадського обговорення, отримання висновку про погодження або відмову в реалізації проєкту. Також ОВД передбачає обов'язкову участь громадськості у прийнятті рішень, а саме надання зауважень та пропозицій під час громадських обговорень та слухань.

[Закон 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля»](#), який набув чинності у грудні 2017 року, є частиною міжнародних екологічних зобов'язань України та імплементує положення [Євродирективи 2011/92](#). ОВД замінила попередню процедуру державної екологічної експертизи, чинну з 1995 року, натомість запровадивши європейську модель визначення впливу проєктів на довкілля та забезпечення права громадян на безпечне довкілля, а також дозволила українцям брати участь у прийнятті рішень щодо планованої діяльності.

З 2017 року закон про ОВД зазнав 13 редакційних модифікацій внаслідок внесення змін, набуття чинності іншими нормативно-правовими актами, пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення. Зокрема з липня 2023 року громадські слухання по ОВД проводять у режимі [відеоконференції](#), а повідомлення про громадські обговорення публікують на інтернет-ресурсах громади замість

місцевих друкованих ЗМІ. Загальна тривалість процедури скоротилася з 216 до 67 робочих днів.

Процедура ОВД є прозорою та публічною і дозволяє у багатьох випадках мінімізувати негативний вплив на довкілля та врахувати пропозиції громадськості, що дає можливість вважати ОВД першою успішною євроінтеграційною реформою в довкіллевій сфері. Разом з тим фіксуються окремі випадки, коли процедура відбувається формально, неефективно і містить корупційні ризики. Зокрема через погодження [суперечливих проєктів](#), [відмову у видачі](#) позитивного або негативного висновку, розробку неякісних звітів, існування низки афілійованих компаній — розробників ОВД, недотримання умов висновку з ОВД, ігнорування вимог щодо розгляду технічних і територіальних альтернатив та непроведення постпроєктного моніторингу.

Для отримання подальшого фінансового зиску від своєї діяльності суб'єкти господарювання (далі — підприємства) свідомо намагаються занижувати реальний вплив своїх проєктів на навколишнє природне середовище, нехтуючи визначенням кумулятивного впливу планованої діяльності та перспективою збереження здоров'я людей та природи, а чинна процедура все ще дає ряд можливостей отримати ці зиски попри екологічні наслідки. Крім того, існують прецеденти, коли підприємства-забруднювачі нехтують умовами, зазначеними у висновках з ОВД.

У 2021 році Держекоінспекція виявила, що ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» споруджує [хвостосховище](#) «III карта» без проведення додаткової оцінки впливу на довкілля, що було [визначено](#) в умовах попереднього висновку з ОВД

Ризик 1. Можливості отримання неправомірної вигоди при видачі висновків з ОВД

Центральний (Міндовкілля) або територіальні (держадміністрації областей, Києва та Севастополя) уповноважені органи приймають рішення про допустимість чи недопустимість планованої діяльності,

видаючи позитивний або негативний висновок з оцінки впливу на довкілля.

Позитивний висновок дозволяє реалізацію проєкту із закріпленням обов'язкових екологічних параметрів, які не можуть бути змінені на наступних стадіях

проектування, а негативний забороняє діяльність у запропонованих територіальних та технічних умовах.

Внаслідок широкого поля дискреції в ухваленні відповідних рішень **аналогічні проекти з різних категорій, які реалізуються у схожих умовах, можуть отримати протилежні висновки** як від Міндовкілля, так і від територіального уповноваженого органу, при цьому в різних регіонах ідентичні проекти на одній території також можуть отримувати від облдержадміністрацій протилежні висновки.

Існує **практика видачі позитивного висновку для проектів, які, на думку опитаних, мали би бути визнані недопустимими.**

Протягом 2020–2023 років тривав розгляд справи у судових інстанціях усіх рівнів щодо будівництва деревообробного заводу «Кроноспан» поблизу Рівного. Громадські активісти надсилали [зауваження](#) до звіту з ОВД, де було сказано про перевищення рівня небезпечних викидів після запуску заводу та неврахування сумарного впливу викидів із наявного хімічного підприємства «Рівнеазот». Позитивний висновок з ОВД видав департамент екології Рівненської ОДА, а [Верховний суд](#) визнав його законним. У відповідь громадськість подала скаргу до комітету [Орхуської конвенції](#), щоб через залучення механізму міжнародних угод удосконалити процедури СЕО та ОВД в Україні для забезпечення участі громадськості у прийнятті екологічних рішень повною мірою.

Деякі громадські активісти вказують також на випадки **меншої лояльності до малого та середнього бізнесу порівняно з великим**. Проекти малого та середнього бізнесу з більшою ймовірністю отримують негативний висновок при підготовці неякісного звіту або без проведення оцінки кумулятивного впливу на довкілля, а самі підприємства частіше стають учасниками судових процесів, що стосуються ОВД.

Ще одним аспектом можливого зловживання у процедурі ОВД є **затягування строків видачі висновків ОВД чиновниками**, які часто видаються в останній визначений законодавством термін. Проте причиною цього може бути нестача кадрів.

Усі стейкхолдери вказували також на практику невидачі Міндовкілля висновку з ОВД. Респонденти означували ризик корупції при відмові у видачі висновку, адже підставою може бути стимулювання отримання неправомірної вигоди, коли суб'єкту господарювання або компанії-розробнику надається відмова з формальних причин, в той час коли аналогічний проект іншого суб'єкта господарювання чи компанії-розробника отримує позитивний висновок.

Водночас процедура ОВД може використовуватись як інструмент тиску на бізнес, адже аналогічні звіти на аналогічних підприємствах отримують різні відповіді з прихованих причин.

«Є чотири гірничо-збагачувальні комбінати з дещо різними технологіями, але багато в чому схожі, звіти ОВД їм готує той самий розробник, ми надсилаємо майже ті самі зауваження. Але одному підприємству міністерство дає позитивний висновок, іншому — не видає», — громадський активіст.

Також можливе необґрунтоване неврахування зауважень громадськості під час підготовки висновків про ОВД. При проведенні громадського обговорення уповноважений орган має врахувати або аргументовано відхилити пропозиції громадськості. Однак активісти із громадського середовища вказують на формальне врахування або неврахування своїх зауважень та відсутність аргументованих пояснень щодо того, чому надані зауваження не були враховані. Вони припускають, що врахування або відхилення фахових зауважень і пропозицій може ставати предметом торгів для отримання особистої вигоди.

Також екоактивісти із громадського сектору відзначали випадки, коли той самий **звіт ОВД без суттєвих змін після повторного проходження процедури отримав позитивний висновок.**

Закон про ОВД передбачає видачу позитивного чи негативного висновку з ОВД або [відмову](#) у його видачі. У разі відмови суб'єкт господарювання може повторно подати звіт до уповноваженого органу та повторно провести процедуру.

Представники державного сектору зазначають, що невидача висновку може відбуватися з номінальних причин, а практика видачі негативного висновку майже не застосовується. Невидачу висновку пов'язують із можливими корупційними зисками або з

побоюваннями чиновників щодо відповідальності за неоднозначне рішення.

Із січня 2024 року законодавство допускає невидачу висновку, хоча до того була передбачена лише його видача — або позитивного, або негативного. Проте корупційний ризик зберігається.

АТ «НАЕК «Енергоатом» [неодноразово](#) подавало звіт з ОВД щодо завершення будівництва [Ташлицької ГАЕС](#), яке передбачає підвищення рівня Олександрівського водосховища на р. Південний Буг і затоплення частини нацпарку «[Бузький Гард](#)». Проти затоплення нацпарку активно виступають громадські активісти та захисники довкілля. Однак міністерство відмовляє у видачі висновку з ОВД, що напряду не забороняє реалізацію проєкту та дає можливість втілити його у майбутньому.

Фактори ризику

Низька інституційна спроможність Міндовкілля та ОДА здійснювати перевірку отриманих звітів ОВД для обґрунтованої видачі висновків та звітів післяпроєктного моніторингу.

Усі стейкхолдери вказували на недостатню кількість фахівців в уповноважених органах, які опрацьовують звіти з ОВД, що особливо гостро відчувається в облдержадміністраціях. Крім того, аналіз звітів ускладнюється відсутністю відкритого доступу до всієї інформації про довкілля, що знаходиться у розпорядженні різних державних структур, а також часовими рамками, закладеними у процедуру на розгляд звітів з ОВД. Таким чином формується поле для зловживань при ухваленні рішень за наявності корупційної мотивації посадових осіб.

Неспівмірність кількості справ по ОВД з виділеним інституційним ресурсом⁴ на реалізацію процедури створює суттєве навантаження на працівників Міндовкілля та обласних департаментів екології,

через що вони можуть приділяти недостатню увагу аналізу звіту з ОВД та процедурі громадських слухань або порушувати строки процедури чи надавати позитивний висновок екологічно небезпечним проєктам. Деякі представники експертного середовища вважають, що неналежне виконання службових обов'язків може бути наслідком як надмірного навантаження, так і корупційних мотивів.

На думку експертів, через те, що чиновники мають опрацьовувати велику кількість справ з ОВД, строки етапів процедури можуть затягуватися, і перебування працівників під часовим тиском лише посилює проблему. Чиновники можуть не встигати опрацьовувати звіти з ОВД та зауваження до них, через що відбувається затягування строків, адже висновки для проєктів будь-якого масштабу видають за 15 днів. У разі недотримання строків чиновника можуть притягнути до адміністративної відповідальності⁵.

У державі відсутні тренінгові програми для навчання та підвищення кваліфікації персоналу в питаннях методології оцінки різних проєктів та їхнього впливу на довкілля.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Впровадити зміни у середовищі державного управління, які стимулюватимуть належний рівень врядування відповідно до принципів державного управління ОЕСР⁶, зокрема проведення комплексної реформи державної служби та управління людськими ресурсами, які рекомендовані у звіті програми SIGMA у 2023 році⁷.
- Розширити штат та забезпечити навчання та розвиток кадрового ресурсу уповноважених центрального та територіальних органів спрямованого на підвищення спроможності цих органів доброчесно та ефективно врядувати в умовах війни та повоєнної відбудови.

Неврахування масштабу проєктів у процедурі проведення ОВД.

⁴ Станом на кінець жовтня 2024 року в Міндовкілля на різних стадіях знаходилось 226 справ ОВД, які опрацьовуються у відділі оцінки впливу на довкілля. Штатний розпис відділу включає шість працівників включно з начальником відділу, а з липня 2024 року у відділі була відкрита вакансія головного спеціаліста. Таким чином, на кожного із чотирьох-п'ятьох спеціалістів припадає по 56–57 справ. Аналогічна ситуація з кадровим забезпеченням в обласних департаментах екології.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Стаття 172-9-2

⁶ ОЕСР (2019). *Методологічна база Принципів державного управління*, ОЕСР, Париж.

⁷ Sigma. (2023). *Моніторинговий звіт Програми SIGMA: Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Грудень 2023 року.*

Терміни громадського обговорення та видачі висновку, визначені законом, не враховують обсяг проєктів різного масштабу.

Деякі члени експертного та громадського середовища вважають, що наявна модель ОВД не здатна забезпечити захист довкілля на високому рівні. Зокрема через те, що великі проєкти зі значним ризиком впливу на довкілля, з одного боку, можуть мати політичне підґрунтя, а з іншого — на їх розгляд не витрачається належна кількість часу через переизавантаженість проєктами з меншим ризиком.

На противагу європейським практикам, які передбачають, що ОВД може тривати до трьох років залежно від масштабу проєкту, українське законодавство визначає, що для великих проєктів зі значним екологічним впливом процедура ОВД може бути подовжена лише **до 120 днів**.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Доповнити нормативне поле, яке регулює процедуру ОВД, системою оцінки масштабу проєктів для різних груп підприємств, та внести відповідні зміни у законодавство, які дозволять коригувати тривалість ОВД, зокрема і строки проведення громадських слухань.

Недосконалість переліку видів господарської діяльності, які підпадають під процедуру ОВД.

Процедуру ОВД для планованої діяльності, що підпадає під першу групу, проводить Міндовкілля, а для другої групи — територіальні органи. Види планованої діяльності відповідно до категорій визначені у статті 3 ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля».

Однак, на думку деяких представників експертного середовища, існує низка видів діяльності, які не потребують ОВД. Водночас ті із них, які несуть значну

шкоду довкіллю, як, наприклад, геологічна розвідка чи перетворення пасовищ і сіножатей на ріллю, не підпадають під вимоги ОВД. Тож оновлення переліку господарської діяльності, яка підпадає під процедуру оцінки впливу на довкілля, може як суттєво знизити навантаження на чиновників, так і мати наслідком зменшення корупційних випадків.

Певна частина експертного середовища вважає, що частина проєктів могли б не проходити ОВД, якщо доповнити її процедурою індивідуального скринінгу. Виключення етапу скринінгу в національному законодавстві впливає на якість опрацювання та аналізу отриманих звітів ОВД.

Однак внесення змін у перелік видів господарської діяльності, які підпадають під процедуру ОВД, потребує подальшого аналізу та широкого обговорення, оскільки це питання є чутливим у контексті виникнення додаткових загроз для природного середовища внаслідок змін у цьому переліку.

Формальність розробки альтернатив планованої діяльності.

Однією з умов процедури ОВД є розробка технічних та територіальних альтернативних видів планованої діяльності. Після проведення громадських обговорень уповноважений орган може надати позитивний висновок для альтернативного проєкту за згодою підприємства, якщо він виявився більш екологічно безпечним.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Розробити систему оцінки та верифікації звітів ОВД («звіт на звіт») незалежними експертними чи аналітичними структурами.

Ризик 2. Скерування підприємств до афілійованих із чиновниками компаній, які розробляють звіти ОВД, як гарантія отримання позитивного висновку з ОВД

Процедура ОВД передбачає обов'язкове дослідження впливу планованої діяльності на стан навколишнього середовища та актуальний стан довкілля, результати якого відображаються у звіті. Надалі суб'єкт господарювання повідомляє громадськості про плановану діяльність та оголошує громадські обговорення. Проте дослідження та звіт

можуть бути формальними, а отримання позитивного чи негативного висновку ОВД або його невидача може залежати від участі у підготовці звіту компаній-розробників, афілійованих із Міндовкілля чи обласними державними адміністраціями.

У сучасній практиці оцінки впливу на довкілля в Україні спостерігаються проблеми, які обумовлені недостатньою прозорістю та якістю звітів.

Представники бізнесу вказували на можливість успішного схвалення звіту без зауважень з боку міністерства не через високу якість розробленої документації, а тому, що існує певний перелік компаній, які мають налагоджені стосунки з уповноваженими органами, які видають висновки з ОВД, та гарантують отримання позитивного висновку незалежно від можливого впливу планованої діяльності суб'єкта господарювання. Водночас самі ж суб'єкти господарювання, які зіштовхнулись з недоброчесними діями чиновників в цьому аспекті, неохоче використовують [наявні інструменти](#) для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, зокрема остерігаючись потенційних труднощів в процесі отримання висновку з ОВД.

Респонденти підтверджують тенденцію непрозорості ухвалення рішень та підготовки звітів з недостовірною інформацією від афілійованих структур. А також зазначають, що деякі підприємці вважають ОВД не допоміжним інструментом для визначення можливостей розвитку бізнесу, а певним неформальним платежем та своєрідним відкупом від держави.

Фактори ризику

Недієвість механізму притягнення до відповідальності за недостовірні та неякісні звіти.

Залежно від виду порушення процедури ОВД, його наслідків для навколишнього природного середовища та порушення екологічних прав суб'єкт господарювання може нести як кримінальну, так і адміністративну відповідальність, зокрема можливе і припинення його діяльності. Підготовка завідомо неправдивого звіту ОВД чи завідомо неправдивого висновку також передбачає різні наслідки як для суб'єкта господарювання, так і для суб'єкта владних повноважень. Проте, на думку громадських активістів, механізм притягнення до відповідальності складний та неефективний, зокрема через законодавчі прогалини, застарілий КУпАП, а також обмежені строки притягнення до адмінвідповідальності. Відсутність ефективних заходів, які могли б запобігти правопорушенням, дозволяє суб'єктам господарювання економити ресурси, безболісно для власного бюджету нести наслідки порушень довкіллевого законодавства (особливо це

стосується промислових гігантів) і продовжувати його порушувати.

Виконавці ОВД не проводять реальної оцінки впливу на довкілля, зокрема:

- польові дослідження можуть проходити у нереалістичні строки або невідповідні сезони

Лісівники залучають до проведення екологічних досліджень недобросовісних фахівців із регіональних вищих навчальних закладів, які за кілька днів «обстежують» площі, які фізично не в змозі обстежити. Після цього формуються звіти, в яких стверджується, що цінних біотопів та видів на ділянках немає.

Також дослідження флори та фауни можуть проводити у міжвегетаційний період, наприклад взимку, коли зафіксувати наявність більшості комах, мігруючих птахів, трав'янистих рослин та грибів фактично неможливо.

Підготовлені таким чином звіти бюрократично правильні, однак призводять до екологічних втрат і завдають довкіллю шкоди, реальний масштаб якої може бути зрозумілий лише у довгостроковій перспективі.

- польові дослідження можуть містити недостовірну інформацію

Недоброчесні розробники звітів дослівно копіюють частини з інших проєктів, що стосуються інших територій та не пов'язані з районом планованої діяльності.

Крім того, при підготовці вони можуть використовувати застарілі джерела та неактуальну інформацію.



Приклад звіту ОВД 2024 року, де міста Кропивницький та Дніпро мають старі назви (до перейменування в рамках декомунізації 2016 року)

Недостовірну інформацію здебільшого виявляють експерти та громадські активісти, які, зокрема, зазначають, що недоукомплектованість та брак

кваліфікованих кадрів у міністерстві та територіальних органах, особливо в умовах високого навантаження на працівників, є перепорою у виявленні недостовірної інформації, особливо на місцевому рівні.

- Висока вартість проведення ОВД.

На цей аспект вказували всі опитані стейкхолдери, а однією з причин називали відсутність належної ринкової конкуренції. Очікувалось, що ринок самостійно врегулює ціни та якість послуг через конкуренцію, і підготовка високоякісних звітів відбуватиметься за доступними цінами, проте фактичні результати виявилися протилежними.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Запровадити сертифікацію та / чи ліцензування компаній та експертів, які здійснюють оцінку впливу на довкілля. Слід розробити додаткову

систему запобіжників, яка мінімізує ризики корумпованості сертифікаційної процедури, наприклад, врахувавши досвід проведення зовнішнього незалежного оцінювання тощо.

- Створити відкритий реєстр сертифікованих компаній та експертів, які можуть здійснювати оцінку впливу на довкілля.
- Продовжити впровадження уже розроблених механізмів, які забезпечують прозорість та публічність звітів з ОВД. Зокрема, доповнити вимоги щодо документів для отримання висновку з оцінки впливу на довкілля обов'язковим зазначенням того, що суб'єкт господарювання зобов'язується дотримуватися антикорупційного законодавства.
- Розробити систему проведення систематичних альтернативних досліджень та надання результатів в обласні департаменти екології та Міндовкілля для ефективної верифікації даних, поданих у звітах з ОВД.

Ризик 3. Можливість політичного чи економічного тиску на органи, відповідальні за проведення оцінки впливу на довкілля

Респонденти із громадського, експертного та державного середовища вказували на часті випадки формального підходу до процедури ОВД, яку проводять на рівні уповноважених територіальних органів, адже очільники областей перш за все зацікавлені в економічному розвитку регіону.

Висновки ОВД ухвалюють департаменти екології, які знаходяться у структурі ОДА. Таким чином виникає можливість тиску для ухвалення вигідного вищому керівництву рішення.

Представники експертного та громадського середовища вказують на фактор пріоритизації економічних та політичних переваг над екологічними при видачі висновків з ОВД. Завдання очільників ОДА — залучення інвестицій, економічний розвиток регіону, створення нових робочих місць тощо, і підприємці можуть домовитися з керівництвом області про реалізацію проєкту ще до офіційного початку ОВД. Крім того, спеціаліст із департаменту екології, відповідальний за процедуру ОВД, знаходиться у підпорядкуванні очільника ОДА і може піддаватися тиску або самоцензурі для уникнення конфлікту чи задля розвитку власної кар'єри.

Пріоритизацію економічних питань над екологічними стейкхолдери фіксували і в діяльності Міндовкілля,

процесах формування політик та розробці законів чи змін до законів, зокрема внаслідок лобізму промислових груп. Усі стейкхолдери вказували на відсутність в Україні наскрізної екологічної політики, що може бути наслідком лобізму.

За словами респондента з експертного середовища, внаслідок політичного впливу Волинської ОДА та депутатського корпусу Міністерство захисту довкілля все ж видало позитивний висновок щодо видобутку торфу поблизу заповідної території після двох відмов у видачі висновку з ОВД.

Фактори ризику

Нормативно закладений конфлікт інтересів на рівні підпорядкування у структурі ухвалення рішень по ОВД.

- Будівництво шкідливого заводу в області

В одній з областей планували будівництво підприємства, що матиме значний негативний вплив на довкілля та здоров'я мешканців. Звіт ОВД був підготовлений на незадовільному рівні, і громадськість активно виступала проти реалізації проєкту. Проте він отримав позитивний висновок від департаменту обласної адміністрації через посадовий тиск вищого керівництва. Після дзвінка керівника ОДА, який наголосив на необхідності розвивати економіку регіону, було зазначено, що будівництво заводу є важливим кроком у цьому напрямку*.

- Будівництво гідроелектростанції (ГЕС)

В областях України часто змінюються очільники держадміністрацій, і їхні позиції щодо будівництва ГЕС можуть кардинально відрізнятись. В одній з областей за часів голови, що не виявляв активної позиції з цього питання, компанія подала звіт з ОВД на будівництво ГЕС. Обласний департамент екології, що складався із кваліфікованих фахівців, виступив проти. Після зміни керівництва області компанія подала звіт повторно, сподіваючись на більш сприятливу реакцію. Новий керівник підтримував розвиток інфраструктури та економіки регіону, і рішення щодо будівництва ГЕС було ухвалено*.

- Ухвалення рішень щодо ОВД для проєктів у руслах річок

Рішення щодо ОВД для проєктів, пов'язаних із руслами річок, приймаються обласними адміністраціями, проєктна документація та звіт з ОВД розробляються за кошти обласного бюджету, тобто з погодження облради. Видача висновку здійснюється облادміністрацією. Позиції структур попередньо погоджені, і зазвичай їхні інтереси співпадають, що робить процедуру ОВД формальною, а мотивацію ухвалення рішення — політичною*.

* Кейси наведені респондентами під час інтерв'ю.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Вивести повноваження ухвалювати рішення про ОВД з компетенції органів, які підпорядковуються обласним адміністраціям.
- Надати повноваження ухвалювати рішення про ОВД замість обласних адміністрацій органам (структурі), які підпорядковуються міністерству, шляхом відновлення територіальних органів Міндовкілля.

Ризик 4. Маніпуляції під час проведення громадських обговорень звітів ОВД

Процедура ОВД передбачає обов'язковий етап громадських обговорень, під час якого будь-які представники громадськості можуть надсилати письмові коментарі. Громадські обговорення планованої діяльності є важливим етапом у процесі прийняття рішень щодо реалізації проєктів, які матимуть вплив на довкілля.

У рамках обговорень відбуваються [громадські слухання](#), які проводить уповноважений орган. Під час слухань представники бізнесу інформують громадськість про плановану діяльність, її наслідки, відповідають на запитання, а також збирають письмові та усні зауваження чи пропозиції. Слухання фактично завершують етап громадських обговорень, коли активісти надали свої зауваження, які уповноважений орган зобов'язаний повністю чи частково врахувати або обґрунтовано відхилити.

Проте представники громадськості стверджують, що існує **практика проведення фіктивних громадських слухань**. Оскільки уповноважений центральний або територіальний орган забезпечує проведення громадських слухань, відповідні маніпуляції відбуваються за згоди посадових осіб, відповідальних за реалізацію процедури, засвідчуючи можливість отримання ними неправомірної вигоди від недоброчесних підприємців. Крім того, уповноважений орган може [надсилати](#) зауваження суб'єкту господарювання, який враховуватиме або відхилитиме їх на власний розсуд, а чиновники лише формально підтверджують його позицію.

- Цілеспрямоване обмеження можливостей громадськості взяти участь у слуханнях⁸

Проведення слухань у незручних локаціях, куди активісти не можуть потрапити, чи обрання уповноваженими органами та суб'єктами господарювання неоптимального місця та часу для проведення громадських слухань може свідчити про наміри зірвати слухання за домовленістю, щоб явка була низькою або громадськість взагалі не з'явилася на слухання.

До того ж фіксувались випадки, коли великі забруднювачі проводили громадські слухання безпосередньо на території підприємства, таким чином обмежуючи доступ громадськості та / чи створюючи неформальний безпековий ризик для учасників слухання.

Порядок проведення громадських слухань у процесі ОВД передбачає, що громадські слухання вважаються такими, що відбулися, і у разі неявки громадськості на обговорення або відсутності пропозицій і зауважень від неї. Однак у реаліях повномасштабної війни причиною неявки громадськості можуть бути наслідки російських атак на інфраструктуру (блекаути) та ускладнений доступ до Єдиного реєстру з ОВД.

- Залучення до обговорень ОВД псевдогромадськості

Представники громадськості зазначають, що підприємства можуть саботувати громадські слухання та залучати до заходу своїх працівників для підтримки проєкту попри негативні екологічні наслідки. Думкою робітників-учасників маніпулюють — нібито без підтримки проєкту вони втратять свої робочі місця, а громадські активісти прагнуть безпідставного закриття заводу. Також існує практика, коли до слухань залучають родичів працівників з аналогічною мотивацією та осіб із загрозливою зовнішністю та поведінкою, щоб створити напружену атмосферу та психологічний тиск на інших учасників. Їхня присутність перешкоджає вільному обговоренню та може призводити до самоцензури серед тих, хто має альтернативні погляди.

Крім того, під прикриттям громадськості можуть діяти так звані пробізнесові екологи — фактично громадські організації, створені представниками бізнес-груп для впливу на процес прийняття рішень у сферах інтересу

⁸З липня 2023 року громадські слухання відбуваються в режимі [відеоконференції](#), щоб забезпечити участь громадськості в умовах війни. Інформація про дату і час слухань, а також посилання на відеоконференцію публікується в Реєстрі з ОВД. Зміна формату робить слухання менш формальними, адже логістичні труднощі вже не можуть завадити громадськості потрапити на обговорення.

Ще одним інструментом маніпуляції у процедурі ОВД під час громадських обговорень є **внесення суттєвих змін у звіт ОВД**, що суперечить чинному законодавству, під виглядом додаткової документації, що докорінно змінює масштаби планованої діяльності. Деякі громадські активісти зазначають, що при внесенні суттєвих змін у звіт після проведення громадського слухання проєкт може значно розширитись. До прикладу, на майбутньому підприємстві може бути вже три установки замість однієї, вказаної у початковому документі, або масштаб діяльності охоплюватиме 40 га території замість заявлених у звіті 2 га. Внесення суттєвих змін до початкового документа може спотворити результати громадського обговорення.

Фактори ризику

Можливість внесення змін (в частині обсягів планованої діяльності) у звіт, який уже пройшов етап громадського обговорення, через додаткову документацію.

Це призводить до поширення серед посадових осіб корупційних зловживань для отримання неправомірної вигоди від недобросовісних підприємців за можливість коригування суттєвих положень звіту ОВД на свою користь.

Не в кожній громаді є фахові представники громадськості, які можуть проаналізувати звіти й надати зауваження, та обмеженість ресурсів профільних ГО для роботи з усіма проєктами знижує громадський контроль за оцінкою впливу на довкілля. Це може призводити до ухвалення необґрунтованих або упереджених рішень, недостатнього врахування екологічних ризиків, збільшення можливостей для корупційних зловживань та реалізації проєктів із потенційно значною шкодою для довкілля.

Скорочення строків процедури ОВД.

3 січня 2024 року строк надання громадськістю зауважень і пропозицій до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до звіту з оцінки впливу на довкілля, скорочено до 12 робочих днів, а строк громадського обговорення — до 25 робочих днів. Зменшення періоду громадського обговорення також створює обмеження участі в ньому громадськості, що особливо відчутно під час повномасштабної війни, коли частина активної громадськості зосереджена на волонтерській діяльності або долучена до війська.

Незадовільне функціонування Реєстру з ОВД.

Після початку повномасштабної війни в Україні закрили доступ до низки платформ, зокрема і до Реєстру з ОВД, з частковим відновленням його роботи у червні 2022 року. Представники громадськості з червня 2022 року могли отримати звіт для ознайомлення [через запит](#) до уповноваженого територіального або центрального органу.

З січня 2024 року Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля доступний на платформі «ЕкоСистема». Однак представники громадського середовища вказують на труднощі в роботі з новим реєстром. Інформація у ньому частково закрита, що в Міндовкілля пояснюють обмеженнями воєнного стану, а вхід здійснюється через електронний підпис. Крім того, доступна інформація розміщена у незручному форматі. Активісти пояснювали, що через це частина громадськості перестала брати участь у процедурі ОВД.

Також у роботі нового реєстру трапляються збої, що ускладнюють проведення громадських обговорень. У деяких справах, які проходять громадське обговорення, відсутнє поле для подання зауважень, що змушує активістів надсилати їх звичайною або електронною поштою. Таким чином, зауваження можуть надійти після закінчення строку громадських обговорень, а отже і не будуть враховані, що також демотивує громадян брати участь у процедурі ОВД.

У реєстрі некоректно працює пошукова система, що ускладнює моніторинг планової діяльності та звужує можливості громадськості брати участь у процедурі. Ефективність пошуку відрізняється у різних графах.

У реєстрі немає можливості створити кабінет громадської організації, щоб надіслати спільну позицію та зауваження до проєкту. Позиція профільних громадських організацій може бути більш широкою та експертною, ніж позиція окремих місцевих активістів. Крім того, громадська організація має ресурс для багаторівневого та багаторічного моніторингу екологічної ситуації, зокрема у громаді, регіоні, країні тощо, що може запобігати виникненню неочікуваних для широкої громадськості наслідків планованої діяльності.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Врегулювати процедуру внесення змін під час проведення громадських обговорень.

- Посилити відповідальність за порушення процедури:
 - запровадити адміністративні та / чи кримінальні санкції за фіктивне проведення громадських обговорень;
 - розробити механізм оскарження результатів громадських обговорень у разі порушення процедури.
- Розробити механізм альтернативної оцінки звітів незалежними експертними організаціями.
- Подовжити строки надання зауважень і пропозицій та громадського обговорення за зверненням громадськості для проєктів зі значним екологічним впливом.
- Вдосконалити роботу реєстру з ОВД на онлайн-платформі «ЕкоСистема», зокрема розширити функціонал для можливості сортування справ за датами громадських обговорень, налаштування сповіщень про оновлення кейсів тощо.

Ризик 5. Включення корупціогенних факторів у висновки з ОВД

Представники громадського сектору вказували на формальність екологічних умов, що чітко не прописані у нормативно-правових актах, у висновках ОВД, особливо виданих на обласному рівні.

Невідповідність умов, наданих у висновках ОВД, фактичній діяльності суб'єктів господарювання зумовлює можливість подальшого корупційного зловживання при здійсненні контрольних чи інспекційних заходів посадовими особами.

Оскільки умови, що зазначені у висновку, фактично не контролюються через заборону на планові перевірки Держекоінспекції (раніше — на час дії карантинних обмежень, пов'язаних із COVID-19, а тепер — на час дії воєнного стану), а також через неефективну роботу органу екологічного контролю перевірка дотримання умов висновку ОВД не проводиться.

Фактори ризику

Прописування у висновках умов, які неможливо виконати

У звіті підприємства можуть занижувати реальні обсяги викидів або плановані потужності, щоб зменшити показники впливу на довкілля і таким чином не перевищувати визначені допустимі рівні забруднення, а також зменшити суму екологічного податку. Крім того, обсяг та склад викидів на новому обладнанні встановлюється за технічними нормами установки, які під час експлуатації можуть бути вищими.

Також нереалістичні умови можуть бути прописані у висновках для проєктів, де економічні чи політичні зиски переважають над екологічною шкодою.

Неефективна система екологічного контролю та нагляду під час дії воєнного стану.

Станом на 2025 рік планові заходи екологічного контролю та нагляду не проводять близько п'яти років. Мораторій на проведення планових заходів та необхідність погодження позапланових від Міндовкілля дають підприємствам можливість нехтувати екологічними заходами та цілеспрямовано включати у висновки ОВД умови, які, з одного боку, дозволяють отримати швидкі економічні зиски, завдаючи шкоду навколишньому середовищу, а з іншого — створять поле для подальших корупційних зловживань.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Забезпечити перевірку умов, наданих у висновку ОВД, на відповідність чинним нормативам та екологічним стандартам ЄС, а також посилити відповідальність посадовців за некоректно надані умови.
- Розробити та забезпечити втілення системи постпроєктного моніторингу і моніторингу виконання умов, прописаних у висновку, для діяльності під час дії воєнного стану.

Корупціогенним фактором є і **надання дозволу на проведення підготовчих будівельних робіт на території до отримання висновку ОВД.**

Представники громадськості, експертного середовища та державного сектору звертали увагу на прогалину у процедурі ОВД, коли підприємство проводить підготовчі будівельні роботи ще до

отримання висновків з ОВД, що призводить до її формалізації та нехтування наслідками для довкілля.

Фактори ризику

Неузгодженість етапності процедур видачі дозволів на проведення підготовчих будівельних робіт відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля»

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Внести зміни у процедуру видачі дозволу на проведення підготовчих будівельних робіт, відповідно до якої висновок ОВД буде обов'язковим документом при ухваленні рішення про дозвіл

Аналогічний приклад — **проведення геологічної розвідки та дослідно-промислового видобутку**, яке фактично призводить до знищення верхнього шару ґрунту і, відповідно, втрати цінних природних територій ще до проведення процедури ОВД.

Системною проблемою, яка має вплив на формування корупційного поля, є також **неузгодженість роботи Державного земельного кадастру з кадастром природно-заповідного фонду**.

Реєстри Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та Міндовкілля працюють із різними інформаційними системами, які часто не інтегровані між собою та не оновлюються в автоматичному режимі. До прикладу, з 2022 року до жовтня 2024 року в Україні було зареєстровано понад [23 000 земельних ділянок](#) різної площі, які накладаються на території природно-заповідного фонду. Крім того, системи Держгеокадастру орієнтовані переважно на земельний облік, а не на охорону природи. Землі [ПЗФ](#) та [Смарагдової мережі](#) часто є привабливими для комерційної діяльності, що може призвести до небажання належним чином відображати їх у кадастровій системі або передавати повну інформацію Міндовкілля.

Взаємодію ускладнює і **невстановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі**. Через це під час процедури ОВД Міндовкілля та обласні адміністрації не завжди можуть оцінити правдивість інформації щодо належності території планованої діяльності до природоохоронних територій і врахувати це при прийнятті рішення.

Представники державного сектору та громадськості зазначають, що проєкт можуть реалізовувати на екологічно цінних територіях або поблизу них, що негативно впливатиме на стан живої природи.

Також усі стейкхолдери звертали увагу на проблему **проведення ОВД після аукціону на надра**. Родовище [може знаходитись](#) на території ПЗФ, про що інвестору стане відомо вже після вкладення коштів на різних етапах проєкту — отримання геологічної інформації, вигравш торгів, отримання ліцензії. При будівництві вітро- або гідроелектростанцій ОВД також проводиться після рішення громади щодо розробки детального плану території, процедури CEO та отримання земельної ділянки. Висока зацікавленість інвестора в реалізації проєкту, зокрема через вкладені на підготовчому етапі кошти, може створювати тиск на уповноважений орган.

У 2021 році Рівненська облрада надала пралісу на Маковому болоті статусу пам'ятки природи, а у 2024 році Державна служба геології та надр України (Держгеонадра) продала на аукціоні дозвіл на видобуток торфу з території родовища Мак, яка фактично співпадає з межами заповідної території. Завдяки суспільному розголосу та втручання Спеціалізованої екопрокуратури видобуток не розпочався, а справу передали до суду для анулювання результатів аукціону. Після законодавчих змін (Постанови Кабінету міністрів № 749 від 04.07.2023) Держгеонадра не потребує погодження Міндовкілля для виставлення на аукціон територій, на яких геологічна розвідка вже була проведена. Макове болото було однією з таких територій.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Процедурно закріпити визначення екологічних характеристик ділянок перед їхнім виставленням на аукціон.
- Пришвидшити розробку нормативно-правових актів щодо обов'язкового надання погодження Міндовкілля для виставлення на аукціон ділянок, незалежно від того, чи відбувалась на них у минулому геологічна розвідка.
- Перенести процедуру ОВД на більш ранній етап — прийняття рішення щодо реалізації проєкту.

Потенційний ризик. Можливі зловживання при наданні відступів від правил ОВД та СЕО протягом дії воєнного стану та повоєнної відбудови

У 2024 році Міндовкілля розпочало [підготовку](#) до визначення [відступів від правил ОВД та СЕО](#), процедури, яку проводять під час розробки документів державного планування. Відступ від правил має полегшити екстрену відбудову пошкоджених об'єктів та забезпечити оперативне реагування.

Корупційні ризики можуть виникнути при отриманні відступу від ОВД під час відновлення пошкоджених та зруйнованих об'єктів інфраструктури — наприклад, може бути змінено цільове призначення об'єктів, які знаходяться у процесі відновлення. Експерти погоджуються з важливістю відступів під час відбудови, однак попереджають про можливі зловживання.

Після підриву армією РФ греблі [Каховського водосховища](#) у 2023 році його дно перетворилося на природний молодий вербовий ліс із цінною екосистемою на місці раніше затопленого Великого Лугу — історичної місцевості козацької доби. Концептуальна записка передбачає відновлення Каховської ГЕС без проведення ОВД.

Станом на 2025 рік повноцінного фізичного доступу до ложа колишнього водосховища немає через близькість фронту та окупованих територій, тож оцінити стан греблі неможливо. Крім того, реалізація настільки масштабного проекту потребуватиме широких експертних обговорень та різногалузевих досліджень щодо низки варіантів проєктів. Відновлення може розпочатися лише після завершення війни та ретельного розмінування території, що триватиме невизначений час. Підготовка до відновлення водосховища є передчасною, а виключення етапу ОВД — сумнівним.

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА НА ПРОМИСЛОВІ ВИКИДИ

[Закон 2707-XII](#) «Про охорону атмосферного повітря» зобов'язує суб'єктів господарювання, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря зі стаціонарних джерел, отримувати відповідний [дозвіл](#), не перевищувати визначений обсяг і гранично допустимі норми, а також сплачувати екологічний податок із фактичних обсягів викидів.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (далі — дозвіл на викиди, дозвіл) безкоштовно видають Міндовкілля (для суб'єктів господарювання першої групи — металургійних, видобувних, нафтопереробних підприємств тощо) та уповноважені територіальні органи — держадміністрації областей, Києва та Севастополя (для другої та третьої групи, до яких відносяться всі інші суб'єкти господарювання). До закінчення дії воєнного стану підприємства можуть працювати без актуального дозволу на підставі подання декларації (Постанова Кабінету міністрів [№ 314](#)).

Однією з умов отримання дозволу є проведення заходів зі скорочення викидів. Однак підприємства можуть проігнорувати екомодернізацію протягом дії дозволу або надати неправдиву інформацію щодо обсягів та складу викидів і все одно отримати новий дозвіл. Раніше такі дозволи необхідно було погоджувати з Держпродспоживслужбою, однак із жовтня 2023 року цю норму [скасували](#) та анонсували цифровізацію процедури видачі дозволів.

Процедура отримання дозволу вважається однією з найбільш корумпованих, адже уповноважений орган може багато разів повертати документи на доопрацювання з формальних причин. Водночас систематично фіксуються випадки, коли підприємства не відповідають умовам, які зазначені у виданих дозволах, або працюють без необхідних документів, коли термін дії дозволів закінчився, а нові ще не були оформлені. порушники можуть використовувати

свій вплив на регіональну економіку як засіб тиску на уповноважені територіальні органи, що нерідко перетворюється на форму економічного шантажу. Посилаючись на свою значущість для економічного благополуччя регіону, підприємства ставлять під загрозу навколишнє середовище та здоров'я місцевих мешканців.

Закон України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» [№ 3855-IX](#), який набирає чинності у серпні 2025 року, засновує нову систему видачі дозволів на промислові викиди відповідно до європейської системи контролю та зменшення промислового забруднення. Законом імплементується Директива 2010/75/ЄС, що передбачає запровадження найкращих доступних технологій та методів управління (НДТМ) та впровадження інтегрованого довкілцевого дозволу, що регулюватиме викиди речовин, рівень вібрації, тепла, шуму, інші фізичні та біологічні фактори. Також передбачається обов'язкова модернізація протягом [11 років](#) або закриття підприємств, що відмовляться від неї. У 2024 році прийняття закону увійшло в перелік індикаторів фінансової підтримки за програмою Ukraine Facility, що і стало основною причиною успішного голосування.

Скорочення кількості дозвільних документів у сфері охорони довкілля та прозорий процес отримання інтегрованого дозволу, що регламентується ЗУ [№ 3855-IX](#), також має визначальний вплив на мінімізацію системних корупційних ризиків, присутніх у чинній системі. Однак під час трансформаційного періоду, зокрема при розробці підзаконних актів та механізмів імплементації оновленого нормативно-правового поля, важливо зосередитись і на запобіганні виникненню корупційних можливостей, врахувавши фактори, які дотепер уможливлювали зловживання в цій сфері.

Ризик 1. Збереження застарілої дозвільної системи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря

Означений ризик має безпосередній вплив на ефективність системи і, як наслідок, формує поле для корупційних практик, якщо система не є прозорою чи надійною.

Закон про зменшення промислового забруднення, який передбачає модернізацію потужностей,

[намагалися ухвалити](#) близько десяти років у різних версіях, однак усі спроби зазнали невдачі через фактичне лобювання фінансово-промислових груп.

«3117, 4167, 6004, 11355 — це не просто цифри, це номери законопроектів, але це майже один і той самий законопроект — про запобігання,

зменшення, контроль промислового забруднення, який в різних ітераціях розглядався Верховною Радою. Наразі вам пропонується до розгляду проєкт закону «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» (№ 11355). Цей законопроєкт декілька разів доопрацьовувався і на повторне перше читання, і до другого читання, знімався, «збивався», але зараз він знову в залі на розгляді. Я хотів би подякувати всім, хто підтримував даний проєкт закону в усіх читаннях, а також тим, хто його наполегливо «збивав» під час голосування, захищаючи, скажу відверто, дрібнопродажні інтереси», — голова комітету екополітики ВРУ [Олег Бондаренко](#) на засіданні Верховної Ради 20 червня 2024 року.

Представники експертного та громадського середовища, держсектору та законотворці зазначали, що існує вплив промислових гігантів на відтермінування модернізації виробництва та переходу на європейські стандарти.

Підприємці докладають зусиль для запровадження відстрочки для CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism — механізм вуглецевого коригування імпорту, або ж вуглецевого мита ЄС), який передбачає сплату різниці між податком на викиди вуглецю в країні походження та ЄС при імпорті. В Україні податок на викид однієї тонни CO₂ сягає 30 грн, а в ЄС — [80–95 євро](#) в рамках системи торгівлі викидами EU ETS у 2024 році. У медіа з'являються повідомлення про те, що CBAM зупинить критичний для української економіки [експорт](#). Вуглецеве мито є одним із ключових інструментів ЄС для стимулювання зменшення викидів парникових газів, що провокують кліматичні зміни.

Підприємства не проводили модернізацію в повному обсязі або переносили виконання заходів на період дії нового дозволу та тиснули на уповноважений орган, щоб отримати дозвільний документ на наступний термін, аргументуючи свою позицію тим, що у разі закриття станеться колапс на ринку праці і тисячі людей залишаться без роботи. Традиційна перевага економічних зисків над екологічними, зокрема і нехтування впливом на здоров'я, та тиск бізнесу на органи влади сприяли поширенню практики відтермінування модернізації підприємств.

Необхідність вчасного отримання дозволу може створювати умови для корупційного тиску з боку

уповноважених органів або спонукати заявників до надання неправомірної вигоди для прискорення процедури. Також підприємства, особливо великі, можуть тиснути на уповноважені органи та отримувати нові дозволи попри невиконання умов попередніх або попри негативний вплив викидів на здоров'я працівників та мешканців громади, стан довкілля.

Зменшення ризику видачі нових дозволів суб'єктам господарювання, які порушують умови вже виданих, передбачалося завдяки системі так званого моніторингу на трубі, який визначає урядова [постанова](#) про запровадження автоматизованих систем контролю (АСК) викидів забруднюючих речовин. Однак після громадських обговорень, за словами громадських активістів, уряд ухвалив змінену версію Порядку встановлення автоматизованих систем контролю викидів на підприємствах: АСК встановлюватимуть лише на нове обладнання протягом п'яти років після припинення або скасування дії воєнного стану. На діюче устаткування, тобто на всі наявні установки, ця вимога не поширюється, а чинна версія АСК не вирішує проблему, яку мала б вирішити.

Громадськості не була надана інформація про те, хто був ініціатором відповідних змін.

Фактори впливу на формування ризику

Відтермінування модернізації фінансово-промисловими групами.

Громадські активісти, держслужбовці та експерти стверджують, що підприємства-гіганти затягують модернізацію через небажання фінансувати оновлення обладнання, пояснюючи це відсутністю коштів на неї та доступних кредитів. До того ж із міркувань економії підприємства можуть ігнорувати поточні проблеми на обладнанні, що збільшує ризики розвитку невиліковних хвороб у працівників.

На думку експертів, підприємці прагнуть до швидкої окупності інвестицій. Водночас представники бізнесу пояснювали відтермінування відсутністю необхідних нормативно-правових актів, які регулюють зобов'язання підприємств із модернізації, а також вказували на корупційні ризики у законодавстві, до прикладу, можливість надання відступів для впровадження НДТМ під час отримання інтегрованого дозволу на вимогу закону № 3855-ІХ.

Обмежений вплив громадськості на ухвалення рішень, які регулюють сферу охорони довкілля, під час дії воєнного стану.

Верховна Рада з 24 лютого 2022 року працює в режимі [одного пленарного засідання](#), тому календарного плану роботи немає. Громадські активісти стверджують, що невизначеність дати розгляду того чи іншого законопроекту не дає їм можливості проводити акції на його підтримку чи проти, і про розгляд часом стає відомо вже після голосування. На жаль, у багатьох випадках системний публічний тиск громадськості залишається найбільшим контрважелем для протистояння лобізму фінансово-промислових груп.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Розробити чіткі та прозорі механізми фінансування модернізації підприємств, зокрема з елементами державної підтримки, відповідно до поетапних змін регламентів на викиди та запровадити систему моніторингу прогресу модернізаційних заходів для виконання євроінтеграційного закону [№ 3855-IX](#) «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення».
- Посилити відкритість парламенту для забезпечення прозорості ухвалення рішень, зокрема відновити доступ журналістів до засідань парламенту і комітетів.

Ризик 2. Можливість вимагання, отримання неправомірної вигоди при видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря суб'єктами господарювання другої групи

Громадські активісти зауважують, що внаслідок децентралізаційних процесів з'явилися труднощі з отриманням дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря суб'єктами господарювання другої групи, адже у різних областях існують певні розбіжності у процедурі, що створює труднощі для інвесторів. Неврегульованість вимог і підходів у різних регіонах відкриває поле для маніпуляцій, зловживань та застосування індивідуальних підходів, що часто залежить від впливу місцевих інтересів та корупційних угод.

Дискреційний підхід у рамках процедури, яка має чітке законодавче регламентування, дає чиновникам можливість отримувати неправомірну вигоду при видачі дозволів, а також впливає на погіршення інвестиційного клімату як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівні.

Також фіксуються випадки, коли недоброчесні посадові особи можуть зловживати своїм посадовим становищем та **встановлювати неформальні тарифні сітки за погодження документації та надання відповідного дозволу**, який видається безкоштовно.

У [Києві](#) у 2023 році посадовець та двоє його спільників розробили схему, за якою вимагали хабарі за видачу дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та інших дозвільних документів. Безкоштовно отримати документи було неможливо. Хабарі вимагали через месенджер під виглядом консультації. Розмір залежав від кількості установок, гроші мали надсилатися платежами до 5 тис. гривень. У 2024 році прокуратура [повідомила](#) керівникові департаменту захисту довкілля та адаптації до зміни клімату Київської міської державної адміністрації (КМДА) Олександру Возному про підозру в систематичному одержанні хабарів у розмірі від 1 тис. до 20 тис. гривень під час надання дозволів на викиди у повітря. Кошти нібито зараховували на банківські картки підконтрольних суб'єктів господарювання, переводили у готівку та розподіляли між учасниками групи.

Фактори ризику

Індивідуальна корупційна мотивація посадових осіб.

Недоліки у відборі кадрів, зокрема непрозорі конкурси та відсутність дієвих механізмів перевірки доброчесності, зумовлюють потрапляння на посади

осіб із корупційними мотивами. Системні проблеми держслужби, такі як низькі зарплати, відсутність контролю та кар'єрні обмеження, створюють умови для зловживань і підвищують корупційні ризики.

Тісні неформальні зв'язки між чиновниками та бізнесом.

Активісти з громадського сектору вказували на вплив підприємств-гігантів на місцеву та регіональну владу, контролюючи та правоохоронні органи, що забезпечує їм безперешкодне ведення діяльності. Також пов'язані з підприємствами депутати та чиновники можуть лобювати інтереси бізнес-груп для забезпечення їм преференцій, включно з успішним отриманням дозволів.

Недостатня публічність документації та відсутність ефективних механізмів перевірки та контролю.

Представники громадськості вказують на труднощі в отриманні детальної інформації у виданих дозволах, адже вона не публічна. Обмеження публічного доступу до відповідної інформації сприяє маніпуляціям з боку посадовців та заінтересованих компаній.

Проведення суб'єктами господарювання формальних публічних обговорень.

Оскільки процедура видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря передбачає обов'язкове проведення [публічних обговорень](#) і подальше врахування їхніх результатів при ухваленні рішень щодо видачі дозволів, недоброчесні підприємства та чиновники можуть використовувати цей інструмент у своїх інтересах.

Представники громадського середовища зазначають, що існує декілька способів маніпулювання процедурою громадських обговорень. Недоброчесні особи можуть маскуватися під громадських активістів, які мають зауваження щодо дозволу, для отримання особистої вигоди від бізнесу. Такі псевдоактивісти, а також їхні об'єднання можуть бути пов'язані з чиновниками або діяти в інтересах підприємств-конкурентів. Крім того, підприємства можуть залучати своїх працівників та членів їхніх родин до участі у публічних обговореннях — з тією самою метою, що і [в рамках процедури ОВД](#).

За результатами публічних обговорень підприємство коригує документацію з урахуванням пропозицій

та зауважень від громадськості. Пропозиції, надані в усній формі, фіксуються у протоколі, а надані письмово додаються до нього. Проте представники громадського сектору зазначають, що пропозиції, отримані під час публічних обговорень, підприємства можуть не враховувати з формальних або сумнівних причин.

Водночас фіксуються випадки успішної протидії міністерства таким зловживанням, що свідчить про розуміння та врахування при видачі дозволів відповідних порушень процедури суб'єктами господарювання.

У 2021 році Міндовкілля відмовило [Дніпровському металургійному заводу](#) у видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин у повітря, зокрема через формування протоколу публічних обговорень, який [не містив усіх зауважень](#) громадськості, та неврахування позиції мешканців. Протокол формували представники підприємства, а представники Дніпровської ОДА взяли у заході формальну участь.

У 2024 році Міндовкілля відмовило [«Запоріжсталі»](#) у видачі дозволу на викиди у повітря через маніпулятивне обґрунтування зменшення санітарно-захисної зони, відсутність порівняння майбутнього дозволу із попереднім для оцінки планів модернізації, а також неврахування результатів публічних обговорень.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Провести комплексні реформи державної служби та управління людськими ресурсами, рекомендовані у звіті програми SIGMA у 2023 році.
- Забезпечити ефективне впровадження та контроль за виконанням антикорупційних програм уповноважених органів.
- Забезпечити високий рівень прозорості та збільшення можливостей громадського контролю, зокрема створити відкритий реєстр заявок на отримання дозволу з публікацією статусу їхнього розгляду.

Ризик 3. Можливість отримання неправомірної вигоди при видачі дозволів без належної перевірки матеріально-технічної бази

Перевірка дозвільної документації уповноваженим органом може бути формальною. Громадські активісти наводили приклад: у дозвільних документах різних років може бути вказана різна кількість установок (труб) на підприємстві, і підприємство не несе за це відповідальності. Крім того, у дозвільних документах обсяг викидів може встановлюватися не за фактичними показниками, а деякі забруднюючі речовини можуть не включатися, через що підприємство не сплачує належні суми екологічного податку, а громадськість та уповноважені органи не можуть оцінити його реальний екологічний вплив.

Представники бізнесу підтверджують тенденцію надання недостовірної інформації під час підготовки обґрунтовуючих матеріалів для отримання дозволу на викиди, зокрема заниження обсягів викидів, пояснюючи це тим, що за умови здійснення необхідних інвестицій та сплати всіх податків виробництво стає нерентабельним. У свою чергу погодження документів із недостовірними даними формує поле для подальших корупційних взаємодій з уповноваженими органами.

У 2021 році під час перевірки ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» екоінспектори [встановили](#), що під час інвентаризації викидів не врахували всі технологічні особливості процесу розливу чавуну, а отже і викиди арсену, міді, кадмію, ртуті, хрому, нікелю, свинцю. Органу, що видавав дозвіл на викиди, передали не повну інформацію про склад і обсяг викидів. Також було виявлено низку екологічних порушень, зокрема відсутність і несправність газоочисного

обладнання та його роботу не на повну потужність, перевищення дозволеного обсягу викидів, відсутність паспортів деяких газоочисних установок, порушення процесів пилопригнічення, перевищення дозволеного об'єму складу окислених руд тощо.

Фактори ризику

Недостатня інституційна спроможність уповноважених центрального та територіальних органів здійснювати перевірку матеріально-технічної бази, зазначеної у дозвільній документації.

Недостатня укомплектованість та дефіцит кваліфікованих спеціалістів у міністерстві та територіальних органах, особливо в умовах значного навантаження на персонал, створюють серйозні перешкоди для виявлення недостовірної інформації у наданих для отримання дозволу документах.

Міндовкілля та інші ЦОВВ можуть затягувати строки розробки необхідної нормативно-правової бази та підзаконних актів, що призводить до неузгодженості норм нового законодавства із чинним.

Реформа управління відходами, яку запустив рамковий [закон № 2320-IX](#), потребує розробки низки підзаконних актів, одним із яких була урядова постанова [№ 1278](#) щодо ліцензійних умов управління небезпечними відходами. Кабмін схвалив її 5 грудня 2023 року з порушенням терміну майже на п'ять місяців. Це призвело до того, що з 9 січня 2024 року на ринку жодна із понад 200 компаній, які займаються утилізацією медичних відходів, відпрацьованих паливно-мастильних матеріалів, агрохімікатів тощо, не мала необхідних ліцензій. [Першу](#) ліцензію після перевірки матеріально-технічної бази компанії Міндовкілля видало 1 лютого, а станом на кінець 27 вересня їх було [37](#), що створило загрозу [монополізації](#) ринку. Крім того, з 28 серпня до [30 грудня](#) міністерство [не видавало](#) ліцензій.

Зменшення прозорості моніторингу забруднення повітря промисловими об'єктами.

Респонденти із громадського сектору вказують на труднощі з доступом до повної інформації про

якість повітря. У населених пунктах моніторинг якості повітря проводять Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) та Державна гідрометеорологічна служба Міністерства надзвичайних ситуацій. Однак установи не надають інформацію оперативно, у зручному та доступному режимі. Наприклад, спроби отримати інформацію від Гідрометеорологічного центру можуть зайняти до кількох тижнів або взагалі не мати успіху.

Водночас мережа громадського моніторингу публікує результати в режимі реального часу, однак виявляє лише частину забруднюючих речовин, здебільшого вміст пилу, подекуди — аміаку, формальдегіду, озону, діоксидів азоту та сірки, що не дає розуміння кумулятивного впливу всіх факторів.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Імплементувати положення Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення, яка передбачає впровадження системи інтегрованого дозволу на промислове забруднення, що запускає закон [№ 3855-IX](#).
- Посилити відповідальність за ігнорування неправдивої інформації у дозвільній документації, поданій на розгляд уповноваженого центрального та / чи територіальних органів.
- Створити незалежний орган з питань дозвільної документації при Мінекономіки з екологічним наглядом з боку ЄС.
- Запровадити вибірковий моніторинг підприємств перед видачею дозволів відповідно до масштабів впливу на довкілля.
- Збільшити прозорість та публічність системи видачі дозволів аналогічно із процедурою ОВД, зокрема забезпечити функціонування Єдиного держреєстру інтегрованих дозволів.

Ризик 4. Скерування підприємств до афілійованих із чиновниками компаній, що гарантує успішне отримання дозволу

Представники експертного середовища, громадськості та держслужбовці вказували на практику, коли чиновники з обласних департаментів та Міндовкілля скеровують підприємства до групи компаній, які розробляють дозвільну документацію, для безперешкодного отримання дозволу. Афілійовані з чиновниками компанії працюють над більшістю державних замовлень та закупівель.

Аналогічну документацію від інших розробників представники уповноважених органів можуть повертати на доопрацювання понад десять разів.

Фактори ризику

Представники бізнесу та громадськості зазначають, що часто компанії, які розробляють дозвільну документацію та гарантують безперешкодне позитивне рішення, пов'язані з колишніми працівниками міністерства чи уповноважених територіальних органів, які видають дозволи.

Тяглість неформальних стосунків між чиновниками та відповідними компаніями створює поле для отримання неправомірної вигоди при затвердженні дозвільної документації.

У 2023 році суд визнав винним [заступника директорки департаменту екології ОВА](#) Володимира Дідуха, який отримав 6 тис. гривень за сприяння у видачі дозволу. Він уклав угоду про визнання винуватості і погодився сплатити 42,5 тис. гривень штрафу, після чого був звільнений з посади. Чиновник **скеровував представників підприємств**, які мали отримати дозвіл, до визначеної компанії. Частину гонорару за послуги розробники документів передавали посадовцям. Із заявлених 50 тис. гривень офіційно на рахунок підприємства-розробника сплатили лише 5 тис. Решту суми мали принести готівкою.

На Волині [затримали](#) начальника одного з управлінь ОВА під час отримання 19 тис. гривень **хабара від розробника дозвільної документації** на викиди у повітря. Чиновнику повідомили про підозру у вимаганні та отриманні неправомірної вигоди, а загальна сума хабарів, отриманих ним за три місяці, склала 51 тис. гривень.

Уповноважені органи можуть видати дозвіл попри необґрунтоване зменшення санітарно-захисної зони або проігнорувати перевищення гранично

допустимих викидів за її межами. До прикладу, Інститут громадського здоров'я ім. О. М. Марзєєва неодноразово надавав сумнівні заключення експертизи, які [критикувала громадськість](#). Відсутність відповідальності за порушення експертних процедур та надання недостовірної інформації спричиняє безкарну діяльність недобросовісних організацій та їхню участь у корупційних схемах.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- На законодавчому рівні встановити вимоги та критерії до розробників дозвільної документації, а також відповідальність за надання недостовірної інформації.

Ризик 5. Можливість політичного чи економічного тиску на органи, відповідальні за видачу дозволів

Що більше прибутку отримує підприємство, то більше податків надходить у бюджети всіх рівнів. Також підприємства-забруднювачі створюють робочі місця та фінансують проекти із благоустрою у громадах, підтримують соціальні заклади, школи, спортивні команди тощо. Тому місцева влада може сприяти отриманню нового дозволу на викиди для підприємств попри довгострокові наслідки впливу забруднюючих речовин на здоров'я людей та довкілля.

Крім того, підприємства проводять внутрішні оцінки ризиків, зокрема екологічних, для власного використання. Респонденти із громадського середовища зазначають, що завдяки недосконалим перевіркам, зокрема через відсутність фіксації певних порушень технічного процесу, підприємства отримують багатомільярдну економію коштів попри негативні наслідки для здоров'я працівників, мешканців громади та стану природи.

Фактори впливу на формування ризику

Конфлікт інтересів всередині уповноважених територіальних органів.

Процедура видачі дозволу містить ризик конфлікту інтересів, адже, за словами респондентів, облдержадміністрації і навіть Міндовкілля мають за пріоритет економічні зиски та не володіють суттєвими важелями впливу на суб'єкти господарювання. Крім того, неформальні зв'язки бізнесу та керівників

уповноважених органів роблять процедуру отримання дозволу формальною та попередньо узгодженою.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Створення незалежного органу з питань дозвільної документації при Мінекономіки з екологічним наглядом з боку ЄС.

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ

Екологічний контроль є запорукою дотримання вимог природоохоронного законодавства, а отже і захисту довкілля та зменшення негативного впливу забруднення на здоров'я людей. Ключовим органом в екологічному контролі є [Державна екологічна інспекція](#), функції якої станом на 2024 рік у певних аспектах дублюють шість інших ЦОВВ. Врегулювати питання дублювання повноважень має [реформа екологічного контролю](#) — шляхом створення єдиного інтегрованого державного органу нагляду (контролю) та передачі йому всіх контрольних функцій у природоохоронній сфері.

Крім того, екологічний контроль мають здійснювати органи місцевого самоврядування в частині забезпечення належного стану навколишнього природного середовища, зокрема дотримання земельного і природоохоронного законодавства, використання і охорони земель, природних ресурсів. Проте громадські активісти зазначають, що такий механізм для ОМС не має чіткого законодавчого регламентування і потребує належного врегулювання, зокрема визначеного механізму співпраці та координації між контролюючим органом та органами ОМС щодо виконання суб'єктами господарювання погоджених місцевих екологічних програм та планів, а також введення відповідальності за їх невиконання.

Забезпечує дотримання екологічного законодавства і Національна поліція — у частині складання протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення, які зачіпають екологічні інтереси суспільства, та досудового розслідування кримінальних злочинів проти довкілля.

Також з 2021 року в Україні функціонує [Спеціалізована екологічна прокуратура](#), яка займається публічним обвинуваченням, організацією та процесуальним керівництвом досудових розслідувань. Усі стейкхолдери високо оцінюють ефективність роботи СЕП, зауваживши, що орган потребує збільшення штату для більшої результативності.

ДЕРЖЕКОІНСПЕКЦІЯ

В Україні основним органом, який виявляє екологічні порушення та здійснює державний контроль, зокрема за роботою підприємств-забруднювачів, є [Державна екологічна інспекція](#), яка була [створена у 1993 році](#). Тоді інспектори могли виїжджати на місце події, щойно вони отримували інформацію про порушення, а планові заходи контролю здійснювалися без попередження підприємств. Нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства усіма фізичними та юридичними особами, в тому числі державними органами, які здійснювали контроль у сфері охорони довкілля, здійснювала прокуратура.

У 2000-х роках після внесення низки змін система екоконтролю втратила здатність оперативно реагувати на проблеми та стала неефективною. Після заміни керівництва в ДЕІ почали виявляти факти корупції, зокрема залякування керівників суб'єктів господарювання для отримання неправомірної вигоди. У 2012 році скасували відділи екологічного контролю в районах, а функцію контролю почали ототожнювати із функцією нагляду. У 2014 році функція загального нагляду прокуратури за дотриманням природоохоронного законодавства усіма фізичними та юридичними особами, зокрема державними органами, була скасована, що зробило систему екологічного контролю ще менш дієвою.

Як наслідок, екоконтроль став інструментом тиску на бізнес, а не попередження екологічної шкоди. Контроль зводиться переважно до формальної перевірки наявності дозволів та відповідного обладнання, дотримання технологічного процесу, а не спрямований на визначення реального впливу господарської діяльності на стан довкілля. Підприємства, своєю чергою, почали приховувати реальні обсяги впливу на довкілля, скорочуючи викиди під дату планової перевірки або

не допускаючи екоінспекторів до перевірки, що є можливим через прогалини у чинному законодавстві.

Репутація корумпованої структури зберігається за Держекоінспекцією і у 2024 році, зокрема через систематичні викриття недобросовісних керівників та інспекторів.

У 2024 році ДБР викрило [ексначальника Держекоінспекції](#) Карпатського округу на незаконному збагаченні на 19,3 млн гривень, у 2023 році колишнього керівника того ж відділу ДЕІ засудили до 5,5 років позбавлення волі з конфіскацією майна [за отримання хабара](#).

На Харківщині прокуратура повідомила про підозру інспектору за вимагання 26 тис. гривень [хабара від підприємства](#) за ненакладання штрафу.

На держслужбовців можуть тиснути не лише пропозиціями щодо отримання вигоди, а й погрозами безпеці. До прикладу, у 2020 році спалили автомобіль тодішнього очільника Держекоінспекції [Єгора Фірсова](#). Фірсов пов'язав підпал із накладанням значних штрафів на підприємства-забруднювачі та антикорупційні «чистки» в ДЕІ. У 2024 році під час традиційного рейду проти браконьєрства було [спалено катер](#) екоінспекторів.

Водночас [звіт НАЗК щодо корупції в Україні станом на 2022 рік](#) показав, що Держекоінспекція посідає четверте місце у рейтингу дев'яти контролюючих органів за поширеністю корупційних ситуацій, причому показник знизився з 7,3% у 2021 році до 4,8%.

Рис. 2.3.15. Корупційний досвід у розрізі ситуацій, які могли виникати при зверненні (% тих, хто взаємодіяв із сферою)¹
Робили неофіційні платежі (грошові кошти або подарунки) або надавали послуги представникам...



*Звіт НАЗК щодо корупції в Україні
станом на 2022 рік, ст. 136*

Однак варто враховувати, що станом на 2024 рік Держекоінспекція працює в умовах обмежених повноважень з огляду на мораторій на здійснення інспекційних заходів на час дії воєнного стану, що, зокрема, зумовлює зменшення тиску на бізнес та рівень поточних корупційних випадків. Проте системні корупційні ризики можуть зрости після скасування мораторію та відновлення повноцінної діяльності цього органу державного контролю за станом довкілля. Відсутність перевірок унеможливує захист довкілля від негативного впливу та обмежує [право людей](#) на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Реформу системи екологічного контролю анонсували у 2014 році, однак зміни часто були малоефективні. Станом на 2024 рік Держекоінспекція досі працює за застарілою, неефективною системою і методиками та вважається одним із найбільш корумпованих органів у природоохоронній системі.

Усі стейкхолдери наголошували на потребі у докорінному реформуванні, яке часто порівнюють із ліквідацією міліції та створенням Національної поліції. Таку реформу передбачає євроінтеграційний законопроект [№ 3091](#) «Про державний екологічний контроль», який ухвалили у першому читанні у 2021 році. Після початку повномасштабного вторгнення анонсували повне оновлення законопроекту, щоб

реформа відповідала сучасним викликам. Хоча у Міндовкілля реформу ДЕІ називали ключовим [пріоритетом 2024 року](#), станом на початок 2025 року публічні обговорення законопроекту не розпочаті, а нової його версії до другого читання в публічному доступі немає.

Ще однією проблемою ДЕІ є її хронічна недофінансованість. Зі слів респондентів із державного та громадського секторів, іноді інспектори не можуть виїхати на перевірку через брак коштів на пальне, відсутність робочої автівки тощо, а стягнути нараховані збитки з підприємства через суд часом не вдається через брак коштів на [сплату судового збору](#). Однак брак ресурсів може бути пов'язаний і з внутрішніми зловживаннями. Так, у 2023 році колишньому начальнику Державної екологічної інспекції у Закарпатській області прокуратура повідомила про підозру за [заволодіння талонами](#) на 930 літрів палива.

Зміни у підходах до фінансування системи державного екоконтролю, зокрема скасування судового збору для ДЕІ, також передбачаються відповідно до анонсованої реформи.

Ризик 1. Зловживання при кадрових призначеннях у ДЕІ

Респонденти із громадського та державного секторів наголошують на системних проблемах у призначеннях на керівні посади ДЕІ людей із низьким кваліфікаційним та репутаційним рівнем, які мають зв'язки з недоброчесним бізнесом та політиками.

До повномасштабного вторгнення призначення нових керівників у Держекоінспекції відбувалося за конкурсним відбором. Незважаючи на це, посади отримували кандидати, які не мали відповідної екологічної кваліфікації або не володіли державною мовою. Крім того, кандидати могли мати запламовану репутацію через причетність до незаконних схем. [Антикорупційна програма Держекоінспекції](#) також містить визначений корупційний ризик призначення на посаду державної служби категорії «В» осіб, які подали підроблені документи.

Призначення чи непризначення керівництва може мати політичне підґрунтя. До прикладу, після звільнення очільника ДЕІ [Андрія Мальованого](#) у 2021 році тимчасово виконуючим обов'язки голови став [Ігор Зубович](#), який знаходився у статусі тимчасового керівника і станом на листопад 2024-го. Таким чином,

фактичний керівник Держекоінспекції, призначений без відкритого конкурсу на невизначений період, вже три роки не має достатніх повноважень для прийняття ключових рішень, наприклад щодо кадрових змін або довгострокових стратегій, що ускладнює роботу ДЕІ та зменшує авторитет керівництва.

Уряд може свідомо затягувати призначення постійного голови, щоб уникнути формальної відповідальності за його діяльність і забезпечити більшу гнучкість у керівництві інституцією, зокрема завдяки простішій процедурі звільнення нелояльного очільника.

Сама по собі зміна керівництва не гарантує поліпшення ситуації, адже працівники можуть саботувати роботу, або ж мотивація нового очільника може бути протилежна засадам контролю за дотриманням екологічного законодавства.

Фактори ризику

- Відсутні вимоги щодо проведення спеціальної перевірки кандидатів на вакантні посади державної служби.
- Відсутні важелі впливу на недоброчесних керівників ДЕІ, оскільки звільнення є надзвичайно складним завданням. Респонденти також вказують на незаконні звільнення працівників із хорошою репутацією та труднощі зі звільненням керівників, які пов'язані з недоброчесним бізнесом або були фігурантами корупційних скандалів.
- Кадрові рішення уряду залежать від вертикалі президентської влади, зокрема в ДЕІ, що впливає на політику сфери та обмежує автономність.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Призначати керівників ДЕІ через прозорий конкурсний відбір, до якого будуть залучені міжнародні експерти та представники громадськості.
- Усі стейкхолдери наголошують на потребі у перезавантаженні Держекоінспекції та справедливому оновленні кадрового складу. Адже без кадрового перезавантаження реформування інспекції не матиме значного впливу на ефективність контролю за дотриманням екологічного законодавства.
- Створити інститут доброчесних інспекторів.
- Екоінспектори мають бути фахівцями, які здійснюють контроль за дотриманням правил на певній території, а головним пріоритетом їхньої роботи має бути збереження безпечного стану довкілля та біорізноманіття. Запровадження прозорих процедур відбору інспекторів, їх регулярне навчання, наприклад у співпраці з IMPEL, моніторинг роботи, а також використання цифрових рішень для фіксації перевірок буде суттєвим кроком до протидії корупції та забезпечення доброчесності.

Ще одним елементом корупційних ризиків при формуванні кадрового забезпечення є **поновлення на посадах чиновників, яких було звільнено**.

Респонденти із громадського та державного секторів вказують на практику поновлення на посадах керівників, які мають репутацію корупціонерів, підозрюються громадськістю у причетності до корупційних схем або саботують роботу територіального осередку ДЕІ. За трудовим законодавством звільнення є доволі складним процесом, тому голова Держекоінспекції може змінити територіальну структуру, об'єднавши посади, і таким чином вплинути на кадрове наповнення інспекції.

У Держекоінспекції, як і в інших органах влади, існує практика звільнення керівників, яке тягне за собою звільнення всієї команди. Підлеглі можуть звільнитися за власним бажанням, щоб продовжити співпрацю з керівником в іншій сфері, або через тиск та примус.

Фактори впливу на формування ризику

- Прогалини у трудовому законодавстві. Хоча у трудовому законодавстві детально прописані механізми та критерії звільнення, існує низка «лазівок», завдяки яким порушники можуть поновлюватись на посаді, зокрема через недостатню юридичну підтримку процесу припинення трудових відносин.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Ухвалити нове трудове законодавство відповідно до вимог та викликів сьогодення, в якому будуть чітко регламентовані умови найму та звільнення посадових осіб з урахуванням репутаційних аспектів.

Ризик 2. Дискреційна регламентація перевірок під час воєнного стану.

З початку пандемії COVID-19 в Україні діяла заборона на проведення планових перевірок Держекоінспекції. Обмеження діяли з [березня 2020 року](#) до [червня](#)

[2023 року](#). Однак з початком повномасштабної російської агресії уряд ввів заборону на проведення планових та позапланових перевірок, зокрема і

перевірок Держекоінспекції⁹. З березня 2022 року екоінспектори можуть проводити лише позапланові перевірки за умови їх погодження Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

Погодження міністерством позапланових перевірок спричиняє певну вибірковість, адже Міндовкілля може не надати дозволу з формальних причин. До початку повномасштабного вторгнення позапланові перевірки могли проводитися не одразу після повідомлення про порушення, а пізніше, часом навіть через тиждень — адже фахівець міг бути зайнятий на іншій перевірці, а замінити його через брак кадрів було ніким, або ж на тривалий виїзд не було коштів. Етап погодження перевірки з міністерством додатково збільшив період між повідомленням про порушення та виїздом екоінспекторів на місце події, що часом позбавляє таку перевірку сенсу. Адже, приміром, надлишкові викиди за кілька днів розсіюються в атмосфері і зробити заміри стає неможливо. Крім того, до початку дії мораторію Держекоінспекція мала реагувати на повідомлення про порушення, а в умовах воєнного стану підприємство може уникнути перевірки.

На засіданнях парламентського Комітету з питань екологічної політики та природокористування з представниками Міндовкілля неодноразово порушували питання поновлення перевірок,

однак у міністерстві заявляли про відсутність такої потреби та задовільне функціонування системи погоджень. Респонденти з держсектору вказували на ризик поновлення зловживань та корупції з боку екоінспекторів після тривалого періоду відсутності планових перевірок та можливостей отримання неправомірної вигоди, які фіксувалися до повномасштабного вторгнення. Тому перевірки планують відновити вже після реформування Держекоінспекції.

До початку повномасштабного вторгнення підприємство могли попередити про позапланову перевірку як екоінспектори, так і регіональні керівники, а також інші працівники Держекоінспекції, наприклад працівники бухгалтерії, що готували внутрішню документацію для виїзду. Крім того, перевірка деяких об'єктів проходила під пильним наглядом їхніх керівників за певними локаціями, через що інспектори могли зафіксувати лише частину порушень.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Скасувати мораторій на проведення планових перевірок Держекоінспекції.

Ризик 3. Ігнорування повідомлень про порушення для здійснення позапланових перевірок

Державна екологічна інспекція періодично ігнорує звернення громадян щодо екологічних порушень, посиляючись на формальні причини, що знижує довіру до органу та призводить до погіршення екологічної ситуації. Єдиними доступними інструментами тиску на Держекоінспекцію є депутатське звернення та масштабний суспільний розголос. У разі недопуску контролерів на підприємства розголос використовували й самі керівники Держекоінспекції з високим рівнем медійності, наприклад Єгор Фірсов (т. в. о. голови Держекоінспекції з листопада 2019 року по травень 2020 року).

Крім того, під час позапланової перевірки екоінспектори можуть перевіряти лише факти, наведені у зверненні, та на визначеній території. Наприклад, якщо у Держекоінспекцію надійшла

скарга щодо неорганізованих викидів, екоінспектори не можуть зафіксувати факти неналежного поводження з відходами.

Фактори ризику

- Регламентація перевірок Міндовкілля під час дії воєнного стану.
- Відсутність прозорості системи відбору підприємств для інспектування.
- Політичне рішення не виявляти порушення, оскільки це негативно впливає на статистику.

Системні проблеми в управлінні природними ресурсами призводять до того, що виявлення екологічних правопорушень та реагування на них знаходяться на низькому рівні. Навіть намагання

⁹ *Постанова № 303* від 13 березня 2022 р. «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану»

самих працівників Міндовкілля ініціювати перевірку можуть бути проігноровані задля створення позитивної картини у статистичних звітах.

«Колись у Чорнобильській зоні лісники, які підпорядковуються Держагентству з управління зоною відчуження (ДАЗВ), які підпорядковуються міністерству, приховали масові незаконні рубки. Міндовкілля ігнорувало всі спроби деяких працівників запустити перевірку. Екоінспектори виїхали лише після того, як народні депутати написали звернення і почалося кримінальне провадження», — розповідає експерт.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Оновити систему оперативного реагування на звернення про порушення.

До початку повномасштабної війни Міндовкілля запустило онлайн-сервіс [«ЕкоЗагроза»](#), через який кожен українець міг подати скаргу на будь-який факт забруднення (тепер таким чином можна зафіксувати й екологічні наслідки російської воєнної агресії). Проте скарга може бути фіктивною, а на її аналіз Держекоінспекції доводиться витрачати адміністративний ресурс. Крім того, на верифікацію факту шкоди довкіллю ДЕІ має [30 робочих днів](#). Такий тривалий термін може унеможливити фіксацію порушення, а в деяких випадках — призвести до збільшення масштабу наслідків. Необхідно розробити механізми, які мінімізують можливості подання фіктивних скарг, а також скоригувати терміни реагування на скарги з чіткими критеріями визначення пріоритетності.

- Запровадити регулярну публічну звітність Міндовкілля та ДЕІ щодо реагування на повідомлення про порушення з публічною аргументацією відмови у здійсненні інспекційних заходів.

Ризик 4. Можливість невжиття заходів державного екологічного контролю

При розробці планових заходів контролю посадовими особами центрального апарату Держекоінспекції, її територіальних та міжрегіональних територіальних органів можливе застосування підходів, які дають певним суб'єктам господарювання можливість уникнути перевірок. Серед таких факторів, які формують корупційну складову, є невнесення підприємств в інтегровану автоматизовану систему державного нагляду / контролю (ІАС) та формування планів перевірок на рік, які неможливо виконати.

Розслідування громадських активістів та журналістів показало, що заступник начальника Державної екологічної інспекції Придніпровського округу (Дніпропетровська та Кіровоградська області), головного екоінспектора Дніпропетровської області Дмитро Шибко тісно пов'язаний з компанією «ВКФ Найс», яка очищує стоки металургійного гіганта ПрАТ «ДМЗ» та є одним із найбільших забруднювачів р. Дніпро. Його підлеглі або не перевіряють підприємство, або накладають мінімальні штрафи. Поліція та СБУ затримали Шибка під час отримання хабара, проте справу згодом перекваліфікували із кримінальної на адміністративну. Шибка звільнили з посади, однак він поновився.

Для формування графіка планових перевірок екоінспектори використовують дані з ІАС, яку формують самостійно за результатами попередніх позапланових перевірок та моніторингу відкритих джерел. У червні 2024 року громадська організація [SaveDnipro передала ДЕІ базу із 240 тис. підприємств](#), зібрану з відкритих реєстрів. На той час база Держекоінспекції містила лише 35 тис. підприємств. **Невнесення підприємств у ІАС дозволяє уникнути інспекційних заходів та відповідальності за порушення.** Крім того, за словами експерта, закриття на період дії воєнного стану [Інспекційного порталу](#), де були відображені результати перевірок, зменшило громадський контроль за ефективністю роботи ДЕІ. Адже раніше активісти могли аналізувати викладені результати та відслідковувати формальні перевірки.

Фактори ризику

Дискреція інспекторів при наповненні ІАС.

При самостійному наповненні бази підприємств, що підлягають перевірці, інспектори можуть свідомо з особистих причин не внести в неї деякі компанії, або ж в умовах браку кадрів та великого навантаження немає ресурсу для її детального оновлення.

Відсутня інтеграція з базами даних державних органів та служб, релевантними для формування вибірки підприємств, які підлягають контрольним заходам.

Не налагоджений обмін даними між різними ЦОВВ, які містять атрибути, дотичні до роботи різних державних органів. Наприклад, податкова служба не надає ДЕІ інформації про підприємства із власних баз, посилаючись на закритість своєї інформації. Через це деякі підприємства жодного разу не потрапляли у вибірку перевірок попри багаторічне функціонування.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Продовжити впровадження цифрових рішень при формуванні вибірки підприємств, що підлягають контролю, зокрема автоматизувати наповнення ІАС відповідно до даних Держстату та ДПСУ. Інтеграція з базами даних цих органів дозволить відстежувати нові підприємства при формуванні щорічного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю).
- Запровадити електронний протокол перевірок, розмістити його на Інспекційному порталі та забезпечити доступ до нього.

Зміни у річному графіку роботи екоінспекторів можуть призвести до перенесення планових перевірок на невизначений термін. Це створює певні переваги для підприємств, оскільки нові дати перевірок можуть співпадати з періодами, коли виробничі потужності знижені. Для об'єктів, діяльність яких не підлягає сезонним коливанням, також існує безліч факторів, що можуть впливати на обсяги виробництва. Зменшення або збільшення потужностей у різні періоди може стати результатом як внутрішніх рішень підприємства, так і зовнішніх економічних умов, і підприємство

може використовувати перенесення перевірок для оптимізації своїх ресурсів та підвищення ефективності роботи.

Стейкхолдери із громадського та державного секторів вказують на те, що при підготовці до планової перевірки підприємство коригує роботу установок, щоб зменшити рівень викидів і таким чином не дати екоінспекторам зафіксувати перевищення їхніх обсягів. Проте під час переходу на більші потужності викиди підприємств збільшуються, перевищуючи показники стабільної роботи, що створює додатковий негативний вплив на довкілля.

Фактори ризику

Формування графіків перевірки, які не відповідають фактичним спроможностям ДЕІ.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

Автоматизація формування графіків перевірки — автоматичне перенесення підприємств, які не встигли перевірити в цьому році, на наступний рік, автоматизоване коригування графіків

Здійснення перевірок у некоректні періоди, зокрема не в сезон активної експлуатації, є ще одним фактором, який містить корупційну складову.

Перевірки контролюючих органів ускладнюють роботу підприємств, адже потребують ретельної підготовки документів та можуть тривати до кількох тижнів. Для зменшення контролю держави над

веденням бізнесу Державна регуляторна служба (ДРС) запропонувала проводити перевірки всіх органів одночасно. За словами держслужбовців, ДРС завжди захищає інтереси бізнесу та має упереджене ставлення до Держекоінспекції та інших аналогічних структур. Однак спільні перевірки проводилися у невідповідні сезони, до прикладу, на цукровому заводі — навесні, коли буряки, що є сировиною для виробництва цукру, вже оброблені, або на ТЕЦ — влітку, коли станція працює на мінімальних потужностях лише для забезпечення громади електроенергією. Причиною формування планів екоперевірок без урахування сезонних аспектів діяльності підприємств може бути як недбалість, так і зацікавленість в отриманні неправомірної вигоди.

Фактори ризику

Постанова Кабінету міністрів [№ 1211](#) від 25 жовтня 2024 р. визначає критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та періодичність проведення планових заходів екоконтролю, проте не містить чітких сезонних та інших часових умов.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

Внесення сезонності як вагомого чинника при визначенні переліку суб'єктів господарювання, які підлягають контрольним заходам, у систему планування інспекційних заходів ДЕІ.

Ризик 5. Створення можливості для непритягнення до відповідальності порушників

Для уникнення відповідальності за виявлені екоінспекторами порушення підприємства можуть використовувати юридичні лазівки або недосконалість законодавства для оскарження рішень, що затягує процес відшкодування збитків або скасовує результати перевірок. Крім того, компанії можуть використовувати **неформальні зв'язки з самими інспекторами, щоб контролери не зафіксували певні порушення, або з вищим керівництвом, яке тисне на екоінспекторів для зменшення суми штрафу.** Також самі перевіряючі можуть [вимагати неправомірну вигоду](#) для себе за лояльне ставлення під час проведення перевірки та подальше невтручання у господарську діяльність, що, до прикладу, сталося у 2021 році під час перевірки сільськогосподарського підприємства.

На думку усіх стейкхолдерів, однією з ключових причин виникнення корупційних ризиків у роботі екоінспекторів є їхня низька заробітна плата, хоча це й не виправдовує злочину.

Найчастіше можливості для непритягнення до відповідальності проявляються у помилковому заповненні інспекційних актів, некоректній фіксації порушень та допущенні порушення формальностей під час перевірок.

Виявлену інформацію про порушення природоохоронного законодавства екоінспектор вносить в акт і на його основі формує протокол для накладання штрафних санкцій на підприємство. Проте акт може містити помилки, в тому числі формальні,

що створює передумову для визнання результатів перевірки недійсними через суд. Крім того, сам наказ про проведення перевірки може бути складений некоректно, що є законною причиною недопуску. Помилки в актах і наказах можуть траплятися через недостатню кваліфікацію, а можуть бути й навмисними.

З 2019 року екоінспектори використовують уніфікований акт позапланових та планових перевірок ([Наказ](#) Міністерства енергетики та захисту довкілля № 450). Однак, як зауважують експерти, це не дозволяє реагувати на порушення, які описують нормативно-правові акти, прийняті після 2019 року.

Фактори ризику

Відсутність відповідальності за некоректну документацію, перевищення повноважень.

Відповідальність для екоінспекторів передбачена лише за умови фіксації факту корупції та розслідування справи правоохоронцями. Екоінспектор не несе відповідальності за неналежне виконання обов'язків, нефіксацію порушення під час перевірки та складання некоректного акту.

Можливість недопуску екоінспекторів на підприємство для планової перевірки, через що компанія може сплатити 760 гривень штрафу, приховавши масштабні порушення, та уникнути відшкодування збитків, завданих навколишньому середовищу.

У 2020 році ПрАТ «Сєверодонецьке об'єднання Азот», що входить в Ostchem Holding AG, не допустило екоінспекторів до перевірки, ініційованої урядом. Недопуски були й під час аналогічної перевірки всіх підприємств-водокористувачів України.

Частину повноважень Держекоінспекції дублюють такі ЦОВВ, як Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр,

Ризик 6. Можливість отримання неправомірної вигоди при здійсненні інспекційних заходів

Усі стейкхолдери вказували на факти некоректної перевірки, коли екоінспектори мають дружні

Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека,

Що призводить, з одного боку, до конкуренції за порушників для накладання штрафних санкцій, а з іншого — до недбалого виконання обов'язків із розрахунку на сумлінну роботу іншого органу.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Провести реформу держекоконтролю, яка передбачає:
 - чітку регламентацію суті та міри повноважень інспекторів;
 - відеофіксацію перевірок;
 - встановлення відповідальності екоінспекторів за неналежну фіксацію порушень.
- Забезпечити належний рівень заробітної плати відповідно до кваліфікації та підготовки інспекторів.
- Запровадити електронний протокол з онлайн-доступом для підвищення прозорості процесу перевірок. Це дозволить автоматично завантажувати дані про перевірки, зокрема інформацію про виявлені порушення, оформлення документів та ідентифікацію інспектора. Така система сприятиме виявленню помилок і підвищенню відповідальності, що позитивно вплине на контроль за дотриманням екологічних норм.
- Проведення реформи державного екоконтролю, яка передбачає [збільшення штрафів](#) за недопуск до 1,8 млн гривень для найбільших підприємств-забруднювачів та до 600 тис. гривень для підприємств із незначним ступенем ризику для довкілля та усунення колізії повноважень ДЕІ та інших служб.
- Проведення реформи Держекоінспекції, що передбачає усунення дублювання повноважень.

який вже проводив аналогічну перевірку, можуть пригощати, дарувати подарунки та давати гроші, за що перевіряючий складатиме формальний акт із мінімальними штрафними санкціями та може зафіксувати лише частину порушень. Респонденти із держсектору зазначали, що через недофінансованість структури перевіряючі часом можуть навіть не проводити перевірку і скласти позитивний акт за хабар, який фактично покриє вартість пального для автівки, нової форми або паперу для друку.

Також екоінспектори можуть [вимагати неправомірну вигоду](#) за ненарахування штрафних санкцій за встановлені порушення екологічного законодавства та невнесення припису на припинення роботи закладу.

Респонденти із громадського середовища вказували на випадки вимагання хабарів під час перевірок стоматологічних кабінетів у житлових будинках, які використовували побутові газові котли.

Фактори ризику

Затвердження на дозвільному етапі умов, які не виконуються, та відсутність контролю за дозвільними регламентами.

- Під час отримання дозволу на викиди у повітря або скиди у водні об'єкти підприємства часто занижують реальні обсяги викидів або плановані потужності чи подають значення за технічними нормами установки, які можуть не співпадати з реальними викидами під час експлуатації.
- Прикладом видачі необ'єктивного дозволу можуть бути дозволи на скиди у водні об'єкти для водоканалів, більша частина яких працює на зношеному обладнанні та за застарілими технологіями і не має можливості забезпечити належну очистку стічних вод, щоб вміст домішок у скидах був на допустимому рівні.
- Перевірка документації для отримання дозволу уповноваженим органом може бути формальною, без детального аналізу заявленого кількісного та якісного складу викидів чи навіть установок.

Інституційна слабкість ДЕІ.

- Низькі зарплати працівників ДЕІ — базовий рівень 5500 гривень. «Найефективніше працюють жінки, яких утримують чоловіки, з

мого досвіду. Їх хабарі не цікавлять, вони просто працюють, бо зарплата інспектора не амбіційна для людей, які мають утримувати сім'ю. Або пенсіонери, які хочуть спокійно допрацювати до пенсії. Вони працюють чесно, порядно і правильно», — представник громадськості.

- Високий рівень навантаження. Наразі в Держекоінспекції працює [1350](#) інспекторів, і один працівник має контролювати 447 км² території та 1080 підприємств. Після реформи, яка передбачає дворівневий контроль, кількість інспекторів має збільшитися до 7035 і один фахівець контролюватиме 107 км² території, патрулюючи її.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризик

- Імплементувати положення Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення, яка передбачає впровадження системи інтегрованого дозволу на промислове забруднення, що запускає закон [№ 3855-IX](#).
- Посилити відповідальність за ігнорування неправдивої інформації у дозвільній документації, поданій на розгляд уповноваженого центрального та / чи територіальних органів.
- Провести реформу ДЕІ, яка передбачає:
 - збільшення ставок заробітної плати; (після реформи сягатиме 13 134 гривень);
 - вирішення проблеми нестачі кадрів та високого навантаження на інспекторів.

ПРАВООХОРОННІ ТА СУДОВІ ОРГАНИ

В українській системі юридичної освіти екологічне право не розглядається як окремий поглиблений і тривалий курс, що призвело до формування значного кадрового дефіциту спеціалістів у цій сфері. Як наслідок, правоохоронні органи не мають достатньої кількості слідчих із природоохоронною спеціалізацією, а судова система не забезпечує наявності суддів, які володіють глибокими знаннями екологічного законодавства. Це створює ситуацію, коли один слідчий або суддя може одночасно працювати над справами, що охоплюють абсолютно різні аспекти, зокрема злочини, пов'язані з убивствами, крадіжками, браконьєрством і порушеннями екологічного законодавства.

Відсутність екологічної поліції та спеціалізованих слідчих ускладнює ефективне розслідування злочинів проти довкілля, адже такі правопорушення часто вимагають спеціальних знань і досвіду. До того ж традиційно низька увага суспільства до питань екології ще більше послаблює можливість якісного розслідування і притягнення до відповідальності за екологічні правопорушення. Така недосконалість системи не лише створює правові лакуни, а й знижує рівень профілактики та запобігання екологічним злочинам, а неузгодження у системі покарань створюють ситуацію, коли ті самі дії можуть кваліфікуватися як порушення (адміністративна справа) або як злочин (кримінальна).

Ризик 1. Дискреція суддів в ухваленні рішень у справах про завдання шкоди навколишньому середовищу

Дискреційні повноваження суду дають можливість обирати між накладанням на порушників природоохоронного законодавства санкцій (штрафу) або покаранням (виправні роботи або позбавлення волі). Адже через специфіку предмета спору та технічні деталі судді може забракнути знань для прийняття справедливого рішення. За словами громадських активістів, судова практика в екологічній сфері тільки напрацьовується.

Також суд може закрити справу через [недоведення](#) складу злочину, зокрема і завдяки попереднім домовленостям керівників підприємства з органом правосуддя.

Крім того, загальний [строк притягнення](#) до адмінвідповідальності сягає двох місяців (для деяких категорій порушень — трьох місяців) з моменту, коли стало відомо або мали дізнатися про правопорушення. Тривала процедура з'ясування обставин і притягнення до відповідальності може створити умови, коли строк давності спливає, а правопорушник уникає покарання. Респонденти із громадського сектору зазначають, що часто до адміністративної відповідальності притягують працівників, які не приймають рішення та не є відповідальними особами, до прикладу, майстра цеху чи інженера підприємства.

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Провести глибинний аналіз нормативної бази, яка регулює різні аспекти збереження навколишнього середовища, для подальшого усунення колізій в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України та уніфікації відповідальності за правопорушення.
- Внести зміни до КУпАП щодо окремого порядку притягнення до адміністративної відповідальності порушників природоохоронного законодавства та подовження строків притягнення до адміністративної відповідальності, а також посилити санкції за правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини для забезпечення превентивної функції.

Ризик 2. Можливість отримання неправомірної вигоди за невідкриття провадження щодо екологічного злочину

Представники громадського середовища вказують на труднощі з реагуванням поліції на екологічні злочини. Правоохоронці реагують на виклики для припинення незаконних дій, наприклад вирубки дерев, однак неохоче відкривають справу.

При підготовці справи для передачі до суду правоохоронці мають можливість обрати кваліфікацію за ККУ та КУпАП, адже через неузгодження у системі покарань за одні й ті самі дії передбачена як адміністративна, так і кримінальна відповідальність. Вибір кваліфікації справи може залежати від низки факторів, зокрема і отримання особистих зисків.

«По забрудненню атмосферного повітря ви не знайдете жодної кримінальної справи, яка б дійшла до суду. Якщо справа потрапила в суд, то це вже перемога», — громадський активіст.

Екологічними злочинами займаються й інші правоохоронні органи, зокрема Служба безпеки України (СБУ) — у разі загрози [національній безпеці](#) (незаконний видобуток корисних копалин та вирубка лісу, зловживання владою, екоцид), Бюро економічної безпеки (БЕБ) — для протидії [економічним злочинам](#), наприклад при незаконному обігу лісоматеріалів, та Державне бюро розслідувань (ДБР) — якщо екологічні злочини вчинені працівниками [державних органів](#) та установ.

Відсутність кваліфікованих слідчих, які мають компетенції в розслідуванні екологічних злочинів, зумовлює те, що орган правопорядку не має спроможності розслідувати відповідні правопорушення, а екологічні злочини не є внутрішнім пріоритетом діяльності відповідних органів. Громадські активісти вказують на те, що кримінальну справу можуть закрити слідчі на етапі досудового розслідування, адже суд може змусити поліцію лише відкрити її. Слідчий може або не розслідувати справу, або закрити її через вплив підприємства-забруднювача чи тиск керівництва. До прикладу, у 2022 році прокуратура [відкрила](#) кримінальну справу через білий осад на вулицях Кривого Рогу, який містяни пов'язували з аварією на підприємстві. Хоча кримінальну справу відкрили, до суду вона так і не потрапила.

У 2019 році співробітники СБУ зареєстрували кримінальне провадження щодо посадовців «АрселорМіттал Кривий Ріг» за ст. 441 ККУ (екоцид) через порушення екологічних норм виробництва та забруднення навколишнього середовища. На підприємстві відкриття справи назвали тиском на бізнес, і у 2023 році бізнес-омбудсмен заявив про закриття провадження.

Правоохоронці можуть бути і безпосередніми учасниками угруповання, яке здійснює правопорушення. До прикладу, [правоохоронці](#) на Харківщині отримували неправомірну вигоду за невжиття заходів для протидії групі «чорних лісорубів».

Можливі напрямки мінімізації факторів формування ризику

- Вдосконалити систему підвищення кваліфікації правоохоронців блоком реагування на екологічні злочини.
- Посилити відповідальність посадових осіб органів правопорядку за невідкриття проваджень та нерозслідування справ, які містять складову злочину проти навколишнього середовища.

Нормативно-правові акти

Закони України

1. [Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля](#)
2. [Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби \(COVID-19\)](#)
3. [Про запобігання корупції](#)
4. [Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення](#)
5. [Про охорону атмосферного повітря](#)
6. [Про оцінку впливу на довкілля](#)
7. [Про основні засади державного нагляду \(контролю\) у сфері господарської діяльності](#)
8. [Про природно-заповідний фонд України](#)
9. [Про регулювання містобудівної діяльності](#)
8. [Наказ Міндовкілля № 1775 від 30.12.2024](#)
9. [Наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля «Про затвердження Уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового \(позапланового\) заходу державного нагляду \(контролю\) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів»](#)
10. [Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції № 830/21 від 28 грудня 2021 року. Методологія управління корупційними ризиками](#)
11. [Постанова «Про внесення змін до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду \(контролю\) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією»](#)
12. [Постанова «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 і 1026»](#)
13. [Постанова «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами»](#)
14. [Постанова «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з управління небезпечними відходами»](#)
15. [Постанова «Про затвердження Порядку запровадження обов'язкових автоматизованих систем контролю викидів забруднюючих речовин»](#)
16. [Постанова «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля»](#)
17. [Постанова «Про затвердження Порядку проведення робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку суб'єктів господарювання, які отримали такі дозволи»](#)

Про управління відходами

Положення

1. [Положення про Державну екологічну інспекцію України](#)
2. [Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України](#)

Інші нормативні документи

1. [Антикорупційна програма Державної екологічної інспекції України на 2023–2024 роки](#)
2. [Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану](#)
3. [Директива Європейського парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проєктів на довкілля](#)
4. [Конституція України — Розділ II](#)
5. [Концептуальна записка, що визначає сферу відступів від правил оцінки впливу на довкілля \(ОВД\) та стратегічної екологічної оцінки \(СЕО\)](#)
6. [Кодекс України про адміністративні правопорушення](#)
7. [Наказ Міндовкілля № 118 від 01.02.2024](#)

18. [Постанова «Про створення Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України»](#)
19. [Постанова «Про припинення заходів державного нагляду \(контролю\) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану»](#)
20. [Програма фінансової підтримки України від Європейського союзу Ukraine Facility](#)
21. [Постанова «Про відміну на всій території України карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»](#)
22. [Про затвердження Положення про Спеціалізовану екологічну прокуратуру \(на правах Департаменту\) Офісу Генерального прокурора](#)
23. [Проект закону про державний екологічний контроль](#)
24. [Проект закону про території Смарагдової мережі](#)
25. [Ukraine Report 2024](#)

Аналітичні звіти

1. [Біла книга про реформу екологічного контролю](#)
2. [Картування завдань у сфері довкілля та зміни клімату: підготовка до вступу в ЄС](#)
3. [Корупційні ризики при управлінні комунальними підприємствами](#)
4. [Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність](#)
5. [Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів](#)
6. [Оцінка впливу на довкілля \(ОВД\) у видобувному секторі. Практика та проблемні питання застосування](#)
7. [Методологічна база Принципів державного управління, ОЕСР](#)
8. [Моніторинговий звіт Програми SIG-MA: Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління](#)

Інформаційні матеріали

Публікації держорганів

1. [Адміністративна справа № 640/17973/22](#)
2. [Від відповідальності за незаконне вирубування лісу ніхто просто так не «відкрутиться». Олексій Кучер](#)

3. [ЕкоЗагроза — офіційний ресурс Міндовкілля](#)
4. [Експосадовця Держекоінспекції Карпатського округу засуджено до 5,5 років за ґратами](#)
5. [Держекоінспекція подала позовну заяву до суду щодо невиконання припису на ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг»](#)
6. [За матеріалами Бюро економічної безпеки судитимуть експортера за контрабанду лісоматеріалів](#)
7. [За матеріалами ДБР у керівника Державної екологічної інспекції Карпатського округу виявили понад 19 млн грн необґрунтованих активів](#)
8. [За отримання неправомірної вигоди судитимуть державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області](#)
9. [Завершення будівництва Ташлицької ГАЕС](#)
10. [Інспекторів Державної екологічної інспекції Південно-Західного округу судитимуть за корупцію](#)
11. [Керівництво Державної екологічної інспекції України](#)
12. [Куди звертатись щодо корупційних правопорушень](#)
13. [Начальника Держекоінспекції в одній із областей підозрюють у незаконному заволодінні майном](#)
14. [Начальника управління Волинської ОВА підозрюють в одержанні неправомірної вигоди](#)
15. [Нацполіція викрила схему вимагання хабарів посадовцями КМДА за видачу безкоштовних дозволів на викиди забруднюючих речовин](#)
16. [Небезпечні відходи у цифрах](#)
17. [Повідомити ДЕІ про факт заподіяння шкоди довкіллю](#)
18. [Рішення № 105231953, 13.07.2022, Господарський суд Дніпропетровської області](#)
19. [Руслан Стрілець: Реформа Державної екологічної інспекції України — один із пріоритетів на 2024 рік](#)
20. [Роз'яснення представникам громадськості](#)
21. [У Харкові правоохоронці викрили еколога на хабарі](#)
22. [Проведено позапланові перевірки понад половини всіх водокористувачів України](#)

23. [Як екологічна інспекція перевіряє лісгоспи: від мільйонних штрафів — до повної сліпоти!](#)
24. [Які зміни чекають на бізнес при отриманні дозволів на викиди: Міндовкілля надало роз'яснення;](#)
25. [Відновлюємо проведення громадських слухань з ОВД: Уряд схвалив відповідне рішення](#)
26. [Як проводяться громадські слухання щодо оцінки впливу на довкілля під час воєнного стану — Міндовкілля надає роз'яснення](#)
27. [Стенограма пленарного засідання. Опубліковано 20. 06. 2024](#)
28. [Словник євроінтеграції: довкілля](#)
29. [Олексій Сухачов: «Сума встановлених збитків у направлених до суду провадженнях щодо екологічних злочинів перевищила 163 млн грн»](#)

Публікації медіа та ГО

1. [«АрселорМіттал Кривий Ріг». Розслідування «екоциду» чи тиск на комбінат на батьківщині Зеленського?](#)
2. [Було 26 грн, а стало 56: ринок утилізації небезпечних відходів потрапив у тінь через реформу Міндовкілля](#)
3. [В. о. голови Держекоінспекції Фірсову спалили автомобіль](#)
4. [Важлива судова перемога сусідів свиноферми АПП «Грядя» Львівської ТГ](#)
5. [Видобуток торфу на території «Макового болота» на Рівненщині: прокурори подали позов щодо скасування рішення](#)
6. [«Випадково провалили, але виправилися»: Рада повернулася до питання промислового забруднення](#)
7. [Вуглецевий податок може коштувати Україні \\$ 300 млн. По яких виробниках він вдарить найсильніше? Розрахунки ЕУ](#)
8. [Депутатський потенціал: наскільки ефективним є формат одного засідання ВРУ](#)
9. [Держекоінспекція самоусувається від виконання повноважень?](#)
10. [Директору департаменту захисту довкілля КМДА Возному повідомлено про підозру, мерія заявляє про політичний тиск](#)
11. [Досвід партнерів: внесення змін до екоконтролю під час війни](#)
12. [Екоклуб подав скаргу в ООН через історію з «Кроноспаном»](#)
13. [Екологічний контроль: забруднювач «Укртатнафта» сплатив 2 млн гривень державі після перевірки ДЕІ](#)
14. [Ексміністр часів Януковича задонатив ЗСУ і потрапив до реєстру корупціонерів](#)
15. [За матеріалами СБУ відкрили 184 кримінальні провадження щодо екологічних злочинів — Баканов](#)
16. [Забруднене повітря в Україні: які причини та чим небезпечне для здоров'я — інфографіка](#)
17. [Заповідне «Макове болото» у Вараському районі здали в оренду на 20 років під видобуток торфу](#)
18. [Звіт ОВД щодо затоплення нацпарку «Бузький Гард» очікує на ваші зауваження](#)
19. [Кабмін звільнив голову Держекоінспекції](#)
20. [Ліквідація Держекоінспекції: які перспективи наймасштабнішої реформи екоконтролю?](#)
21. [Ловлять на хабарах тричі на місяць: чи «вб'є» реформа корупцію в екоінспекції?](#)
22. [Міндовкілля вдруге відмовило «Запоріжсталі» у дозволі на викиди](#)
23. [Мінекології відмовило «Енергоатому»: затоплення частини «Бузького Гарду» відміняється](#)
24. [На Полтавщині невідомі спалили катер, який належить Державній екологічній інспекції](#)
25. [Підприємство Фірташа не допустило інспекторів для проведення екологічної перевірки](#)
26. [Прокуратура відкрила кримінальну справу за заявою «Досить труїти Кривий Ріг» через білий осад на вулицях Кривого Рогу](#)
27. [Реформа управління відходами чи гра на виживання для українців та економіки: наступний раунд](#)
28. [Спеціалізована екологічна прокуратура Офісу генпрокурора захистила «Макове болото» від видобутку торфу](#)
29. [Справа щодо «ArcelorMittal Кривий Ріг» про екоцид закрита — бізнес-омбудсмен](#)
30. [Ризики запровадження СВМ для економіки України будуть значними, потрібні переговори з ЄС щодо відтермінування через війну — експерти](#)
31. [Східна Україна потерпає від раку більше, ніж Західна, і заводи — не головний фактор. Що каже статистика](#)
32. [Френдлі Хелп із Найс. Розслідування](#)

33. [Швидко та ефективно: чи зможе Україна впоратися з викликами війни, не «добивши» довкілля?](#)
34. [Чиновник Хмельницької ОДА за отримання хабара відбувся лише штрафом](#)
35. [Чому держава дозволяє видобуток надр на цінних природних територіях та що із цим робити](#)
36. [Як в Міндовкілля зловживають службовим становищем і «заганяють» незаконно бізнес під процедуру ОВД: що робити підприємствам?](#)
37. [Оцінка впливу на довкілля \(ОВД\)](#)
38. [Законопроект 9516: благими намірами](#)
39. [Київська військова обласна адміністрація завжди на боці бізнесу?](#)
40. [Викиди без газоочисних установок, пил та порушення умов дозвільних документів: Держекоінспекція провела позапланову перевірку на «АрселорМіттал Кривий Ріг»](#)
41. [ВАКС закриття справу ексзаступника міністра екології](#)
9. [Текстова трансляція в X виїзного засідання комітету екополітики у спецформаті «ЧЕСНО комітети» щодо формування системи державного екоконтролю](#)
10. [Щойно закінчив прийом громадян в офісі Держекоінспекції у Кривому Розі](#)

Публікації в соцмережах

1. [Верховний суд: Висновок з ОВД «Кроноспан Рівне» є законним](#)
2. [ДМЗ «Петровка» відмовили у дозволі на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря](#)
3. [Замість організації громадських слухань передали до міністерства протокол, який забруднювач заповнив на власний розсуд](#)
4. [«Кроноспану» скасували висновок з оцінки впливу на довкілля: «Екоклуб» переміг у суді проти Департаменту екології Рівненської ОДА](#)
5. [Міндовкілля дозволило будувати резервуари для зберігання хімічних речовин у Шевченківському районі міста Харкова](#)
6. [Міндовкілля погодило будівництво складу з аміачними добривами місткістю 700 тонн на Олексіївці](#)
7. [Текстова трансляція в X слухань комітету екополітики у спецформаті «ЧЕСНО. Комітети» щодо функціонування системи природоохоронних територій \(частина 1\)](#)
8. [Текстова трансляція в X слухань комітету екополітики у спецформаті «ЧЕСНО. Комітети» щодо функціонування системи природоохоронних територій \(частина 2\)](#)

Додаток 1. Карта факторів, які впливають на стійкість до корупційних ризиків та інституційну спроможність Міндовкілля у темах дослідження

Політична та інституційна залежність

Низький рівень суб'єктності Міндовкілля у загальній урядовій системі обмежує його здатність приймати незалежні рішення. Це часто призводить до підпорядкування міністерства інтересам інших органів чи впливових груп, що ускладнює боротьбу з корупцією у сфері захисту довкілля.

Низький рівень цифровізації

Недостатня цифровізація процедур та відсутність автоматизованих систем прийняття рішень створюють додаткові можливості для людського фактора. Цифрові рішення могли б забезпечити прозорість і мінімізувати ризики корупції.

Обмежені ресурси та кадровий дефіцит

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України має значне навантаження через широку сферу діяльності, що потребує детального аналізу. Наприклад, лише шестеро працівників опрацьовують понад 200 справ ОВД, через що значна частина звітів отримує поверхневу оцінку. Перевантаження персоналу створює умови для порушення строків процедур та потенційного ухвалення рішень із корупційною складовою.

Неспроможність Міндовкілля позначається також на основному етапі його діяльності — під час формування політики захисту та збереження довкілля, адже міністерство не самостійно розробляє політику, а значною мірою покладається на зовнішніх фахівців із проектів міжнародної технічної підтримки.

Недостатня технічна база

Перевірка даних, поданих у звітах ОВД чи документації для отримання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, ускладнюється через відсутність доступу до відкритих джерел екологічної інформації та сучасних інструментів моніторингу. Це обмежує можливість об'єктивної перевірки звітів і збільшує ризики прийняття рішень, які не враховують екологічних пріоритетів.

Широкі дискреційні повноваження

Ухвалення висновків ОВД та видача дозволів на промислові викиди часто залежить від суб'єктивного рішення посадовців. Це створює нерівні умови для підприємств, коли схожі проекти можуть отримувати різні висновки залежно від регіону чи конкретного уповноваженого органу. Така ситуація посилює ризики зловживань повноваженнями.

Недосконалість законодавства

Надмірна зарегульованість процедури ОВД порівняно із європейськими стандартами охоплює значно більше сфер діяльності, що створює додаткове навантаження на систему. Це дає можливість маніпулювати нормами законодавства, зокрема затягувати строки чи ухвалювати рішення з формальних причин.

Відсутність прозорості та механізмів відповідальності

Чиновники Міндовкілля не завжди несуть відповідальність за порушення строків чи процедури розгляду звітів. Це знижує ефективність їхньої роботи та залишає простір для корупційних дій. Відсутність чіткої звітності та механізмів контролю також ускладнює реагування на екологічні порушення.

Для зміцнення інституційної спроможності Міндовкілля важливо впровадити цифрові інструменти, оптимізувати кадрову політику, вдосконалити законодавство і створити механізми громадського моніторингу та звітності, що сприятимуть підвищенню прозорості та зниженню ризиків корупції.

У 2023 році міністр екології та природних ресурсів Микола Злочевський проходив обвинуваченням у «хабарній» справі. Він уклав із прокурором угоду про визнання винуватості, заплатив 68 тис. гривень штрафу і перерахував 500 млн гривень на ЗСУ.

У 2023 році Вищий антикорупційний суд закрити кримінальне провадження за обвинуваченням колишнього заступника міністра екології та природних ресурсів Дмитра Мормуля у заволодінні понад 32 млн гривень при закупівлі послуг із дистанційного зондування Землі у 2011 році та звільнив його від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності. Однак завдані збитки колишній чиновник відшкодував.

OVERVIEW

Within the scope of the project “Identifying Corruption Risks in the Environmental Sector,” the CHESNO Movement conducted a study on corruption risks in three components of the environmental protection system: regulations on environmental impact at the planning stage (**the environmental impact assessment procedure**), the functioning of stationary sources of air pollutant emissions (**the emissions permitting system** that is part of broader regulations and imposes an environmental tax, as well as water use and waste management), and **enforcement** of environmental legislation compliance.

The research team analyzed current regulations and conducted 25 semi-structured interviews with stakeholders to identify legislative and institutional gaps and challenges in the specified areas that may facilitate corruption. In light of the study’s goals, proposals were developed to address the identified factors, and exemplary cases were collected to confirm the identified corruption risks.

The results of the study suggest that the insufficient prioritization of environmental policy, both before and after the full-scale invasion, as well as the institutional weakness of the state bodies implementing environmental policy, negatively impacts the effectiveness of the environmental protection system. At the same time, the need for comprehensive civil service reform to increase its efficiency and integrity, as well as the necessity to improve accountability, particularly through an independent and effective judicial system, hinders the ability of the state to prevent corruption in the implementation of environmental impact assessment procedures, issuance of permits, and enforcement of environmental regulations.

The environmental impact assessment procedure, introduced in 2017 following European approaches as a replacement for the post-Soviet “environmental expertise,” is a significant step toward more informed and environmentally responsible decision-making. Public access to information, clear regulations on the assessment procedure, and administrative liability for corrupt officials directly contribute to the increase in transparency of decisions and their justification. The EIA is an effective tool for assessing environmental risks and considering the interests of all stakeholders, although it has undergone certain changes since its implementation due to the restrictions imposed by martial law, in particular, the reduction of its timelines.

However, there are opponents of the EIA procedure who want to weaken or abolish it under the guise of combating corruption. The cancellation of the permitting system should not be considered an unconditionally successful method of fighting corruption, as, in some cases, such cancellation is actually the result of lobbying by certain business circles seeking to simplify their operations, as seen in sectors like forestry or subsoil use.

The identified risks of abuse and loopholes allowing unlawful gain in the environmental impact assessment procedure are primarily based on systemic institutional gaps. They are manifested by discretionary and varying interpretations of environmental risks when making decisions on environmentally hazardous projects, political and economic pressure on the dedicated state bodies, manipulation of public consultation procedures, and creation of artificial advantages for businesses affiliated with officials.

In the permit issuance system, the key risk is that despite the adoption of law [#3855-IX](#), an outdated permitting system will not be abolished. A comprehensive reform reducing industrial pollution, which fundamentally changes approaches to the permitting and enforcement systems in environmental protection, will not only have a significant impact on the effectiveness of the environmental protection system but will also strengthen regulatory mechanisms in this sector, thus reducing corruption risks. The introduction of an integrated environmental permit — a unified system of permits harmonized with European standards — will simplify processes, reduce discretionary powers, and eliminate gaps that facilitate corruption. This reform is also expected to ensure the application of the best available technologies to minimize environmental harm.

However, the effectiveness of the reform depends on the further development of bylaws regulating the permit issuance system, which may be influenced by big businesses and large enterprises that argue for their importance to regional economies despite the environmental damage they bring. The prioritization of economic interests over environmental ones, along with increased political or economic pressure on the authorities responsible for issuing permits, remains a significant risk. Additionally, opportunities for unlawful gain have been identified in the issuance of permits

without proper verification of the material and technical capabilities of the applicant enterprises and in cases where companies affiliated with officials develop permit documentation for the applicant enterprises.

Systemic factors critically affecting the effectiveness of EIA procedures and permit issuance, and thus contributing to the emergence of corruption risks, include primarily the weak institutional capacity of the state bodies responsible for issuing permits and EIA conclusions, particularly the insufficient number of staff and their remuneration, training and development programs for dedicated specialists, legally entrenched conflicts of interest at the decision-making level, and the lack of regulations on the activities of organizations conducting EIA and developing permit documentation.

The enforcement of environmental regulations also requires fundamental changes, as the moratorium on inspections during martial law, insufficient digitization, and inconsistencies in powers between different state bodies in the sector of environmental protection create significant discretion in inspection measures and opportunities for not holding perpetrators accountable, resulting in critically low effectiveness of enforcement, which exacerbates negative environmental impacts.

Reforming the State Environmental Inspection via digitization, transparent procedures, and independent oversight aims to fundamentally change the approach to enforcement, with the main goal being to prevent environmental harm rather than “punishing.” The introduction of new forms of liability for environmental harm, establishing fair fines for violations of environmental legislation, and ensuring prompt and effective responses to violations, along with a reliable monitoring system, should guarantee compliance with the law and prevent violations.

The study results highlight the need for changes to strengthen the institutional capacity of state bodies in developing and implementing environmental policy, reduce corruption, and elevate the priority of environmental protection. Authorities responsible for implementing environmental impact assessment procedures and environmental legislation enforcement policies need more staff and systems for continuous training to enhance their capacity. Reforms of the permitting system for industrial emissions and environmental monitoring have the potential for transformation, enabling Ukraine not only to adopt European standards but also to ensure a sustainable environmental future. Successful implementation of these reforms requires close cooperation between the government, civil society, and international partners.

The findings of this study can be used for developing a catalog of corruption risks in environmental protection on the NACP website, improving legislation on the areas of the research, prioritizing tasks for building institutional capacity of central and territorial bodies and enhancing their procedures, as well as promoting increased environmental awareness among Ukrainians and stimulating the implementation of environmental reforms in Ukraine, as raising public attention is one of the effective tools for public control to overcome corruption issues, increase transparency, foster a culture of integrity, and engage the public in state governance.

