

Довідка щодо розподілу повноважень між відомствами України щодо впровадження контролю за імплементацією Нітратної директиви ЄС (91/676/ЄЕС)

Вступ.....	1
Розділ 1. Досвід інших країн щодо контролю	2
Розділ 2. Поточний інституційний розподіл повноважень на основі законопроекту 11486 від 16.08.2024 “Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел”	12
Розділ 3. Порівняння результатів заходів державного контролю у вигляді інспектування ДПСС та ДЕІ тваринницького комплексу, отриманих відповідно до ЗУ “Про доступ до публічної інформації”	13
Висновки.....	14

Вступ

Ефективна імплементація Нітратної директиви ([Директива Ради 91/676/ЄЕС](#)) є критично важливим завданням для України, оскільки містить принципові засади у сфері охорони довкілля та є фундаментальною вимогою для подальшого вступу до ЄС. Ця Директива, з її подвійним фокусом на захист якості води від забруднення нітратами в сільському господарстві та сприяння сталому веденню сільського господарства, вимагає ретельно скоординованого міжвідомчого підходу органів державної влади.

Україна має складнощі у міжсекторальній взаємодії, а також дотичних органів, що знаходяться у їх підпорядкуванні. Додатково питання моніторингу і контролю може бути врегульовано завдяки активному узгодженню аграрної політики України із Спільною аграрною політикою Європейського Союзу (САП ЄС), включаючи створення Виплатної агенції та Інтегрованої системи адміністрування та контролю (ІСАК). Ці новостворені структури мають допомогти з інтеграцією екологічних вимог, зокрема й Нітратної директиви, безпосередньо у фінансове адміністрування та контролю за аграрним сектором відповідно до вимоги "умовності", що врегульована у межах САП ЄС.

Комплексний підхід вимагає від держав-членів виконання кількох ключових положень Нітратної директиви, а саме:

- моніторинг концентрації сполук нітратів у своїх водних об'єктах;
- визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів, або застосування підходу, що охоплює всю територію;

- створення Кодексу належної сільськогосподарської практики;
- розробка, впровадження Програми дій щодо зон, вразливих до (накопичення) нітратів та контроль за виконанням обов'язкових вимог фермерами (далі - Програма дій).

У межах матеріалу, було зроблено порівняльний аналіз за країнами-членами ЄС щодо особливостей здійснення державного контролю за дотриманням вимог Директиви, щоб зрозуміти, які є типові моделі розподілу контролю та запропонувати орієнтовну модель для України.

Наш аналіз країн-членів ЄС свідчить, що підхід до контролю є кроссекторальним, де екологічні та сільськогосподарські органи співпрацюють для забезпечення дотримання всіх вимог. Органи екологічного нагляду (подібні до Державної екологічної інспекції) відіграють провідну роль як у моніторингу якості вод, так і у прямому контролі за дотриманням сільськогосподарськими виробниками вимог Нітратної директиви, а саме: управління гноєм та його зберігання та надання рекомендацій щодо покращення практик для запобігання подальшим порушенням. Органи підпорядковані сільськогосподарським відомствам можуть включати прямий нагляд за дотриманням певних екологічних норм, наприклад, дотримання правил використання добрив, відповідають за впровадження Планів дій щодо нітратів. Водночас, Виплатні агенції забезпечують дотримання вимог через механізми умовності¹ Спільної аграрної політики (САП).

Розділ 1. Досвід інших країн щодо контролю

Найбільш подібними до України за інституційною структурою у контексті впровадження Нітратної директиви є Польща, Чехія, Литва, Латвія. Ці країни, є унітарними, мають схожий розподіл функцій між міністерствами сільського господарства та охорони навколишнього середовища, тобто централізований уряд та контролюючі органи на регіональному рівні, що підпорядковуються центральним міністерствам.

¹ Conditionality (Умовність) замінили "cross-compliance" (перехресне дотримання) та "Greening" (озеленення) з початку 2023 року в рамках САП 2023-2027. Це оновлений та посилений механізм, який інтегрує вимоги "cross-compliance" та "greening" в єдину, більш комплексну систему обов'язкових стандартів. "Conditionality" включає два типи вимог: 1) Статутні вимоги управління (Statutory Management Requirements - SMRs): це вимоги, що були в "cross-compliance", але їхній перелік та специфіка оновлені. 2) Стандарти належного агрономічного та екологічного стану (Good Agricultural and Environmental Condition - GAEC) також оновлені. До них додано вимоги, які раніше були частиною "greening" (наприклад, щодо збереження біорізноманіття, сівозміни, управління угіддями). Аналогічно до "cross-compliance", недотримання вимог "conditionality" призводить до зменшення або скасування прямих виплат.

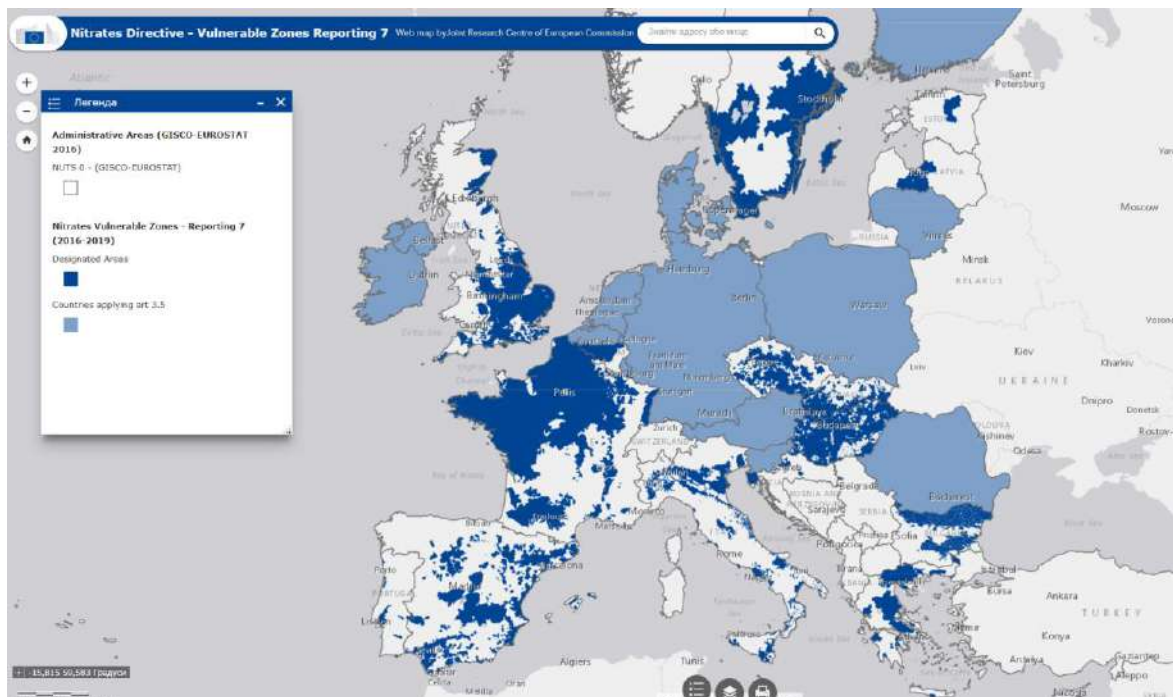


Рис. 1. Нітратна директива. Звіт про зони, вразливі до (накопичення) нітратів

Джерело: [Web map by Joint Research Centre of European Commission](#)

Щодо підходу, який країни обрали у процесі визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів (далі - вразливих зон), то відповідно до Рис. 1, Польща та Литва обрали підхід впровадження Програми дій на території усієї країни, а Чехія та Латвія - визначили окремі вразливі зони.

У **Польщі** центральними міністерствами є Міністерство сільського господарства та розвитку села (MRiRW) та Міністерство інфраструктури, до відання якого відноситься окремий орган "Води Польщі" (Wody Polskie)², який виконує завдання, пов'язані з реалізацією Водної рамкової директиви, включно з встановленням вразливих зон (NVZ), моніторингом води та затвердженням Програми дій.

Контролюючими органами є Воєводські інспекції охорони навколишнього середовища (**WIOŚ**), які діють на регіональному рівні, але підпорядковані центральній інспекції охорони навколишнього середовища (**GIOŚ**). Це дуже схоже на систему Державної екологічної інспекції України з її обласними підрозділами чи округами. WIOŚ проводить безпосередні виїзні перевірки на місцях щодо дотримання Програми дій (як для орних земель, так і для тваринництва) у випадку підозри або в рамках планових аудитів. GIOŚ

² До 2018 року функції управління водними ресурсами були розподілені між Міністерством довкілля Польщі та Міністерством інфраструктури Польщі. Але після реформи задля уникнення дублювання повноважень функції управління стали зосереджені у Міністерстві інфраструктури, хоча контроль залишається під Екологічною Інспекцією, яка підпорядковується Міністерству довкілля.

здійснюють контроль за виконанням обов'язку мати план внесення азотних добрив, внесенням добрив відповідно до плану внесення азотних добрив, дотримання правил, що стосуються умов використання та зберігання добрив, добрив з позначкою "ЕС Fertilizer" та засобів захисту рослин тими, хто займається сільськогосподарським виробництвом.

Агенція з реструктуризації та модернізації сільського господарства (ARiMR) є виплатним агентством, що проводить адміністративні перевірки та перевірки "умовності" (conditionality).

Інспекції та порушення:

У звіті Єврокомісії зазначається, що протягом звітного періоду 2016-2019 рр. відбулася зміна обсягу інспекцій. Це стало результатом запровадження підходу, що охоплює всю територію, та нової Програми дій у 2018 р., яка встановила нові заходи для більшості фермерів. Порушення, виявлені під час перевірок, стосувалися переважно зберігання добрив, коли вони зберігалися неправильно або місткість і конструкція сховищ були неправильними, а також визначених періодів застосування та дозування добрив. Крім того, відсутність плану азотного удобрення або його невиконання було поширеною проблемою серед господарств, де були виявлені порушення.

У **Чехії** центральними міністерствами є Міністерство сільського господарства та Міністерство навколишнього середовища.

Державний сільськогосподарський інтервенційний фонд (SZIF) як виплатне агентство, відповідальне за адміністративний контроль та перевірки "умовності" для субсидій САП. Центральний контрольно-випробувальний інститут сільського господарства (ÚKZÚZ), який виконує ці перевірки, фокусується на агрономічних та технічних аспектах управління поживними речовинами, контролю за добривами, ґрунтами та веденням обліку на рівні ферми. Їхня роль пов'язана з підтримкою належних сільськогосподарських практик.

Чеська інспекція навколишнього середовища (ČIŽP) зосереджується на безпосередньому екологічному контролі та правозастосуванні, перевіряючи дотримання норм, що мають прямий вплив на навколишнє середовище, і накладаючи покарання за їх порушення. У випадку ризику забруднення або за зверненням/скаргами ČIŽP може залучати до перевірок інші водогосподарські органи. Наприклад, співробітники ČIŽP (разом із водогосподарськими органами) мають повноваження контролювати дотримання вимог щодо зберігання добрив. Це включає перевірку дотримання правил розміщення, ємності сховищ та запобігання забрудненню вод, наприклад, на підставі скарг громадян.

При Міністерстві довілля ще діє Чеське агентство з екологічної інформації ([CENIA](#)) - розпорядник усієї екологічної інформації в Чехії, яке збирає, аналізує, публікує, надає/звітує (у т.ч. до ЄС), зокрема того, що стосується нітратного забруднення. Додатково збором екологічної інформації займається ще [Чеський гідрометцентр](#), який проводить відбори проб води та [Басейнові управління](#) річок, які мають більше управлінських функцій. Водне врядування в Чехії є спільно-координованим між 5 міністерствами: агро, довілля, здоров'я, транспорту, оборони.

При аграрному міністерстві Чехії функціонують державні інституції із дослідно-дорадницькими функціями (досліди, експерименти/демонстраційні ферми, розробка методологічних настанов та законодавчих рекомендацій, консультування), а саме: Дослідний інститут рослинництва ([VURV](#)) та Інститут сільськогосподарської економіки та інформації ([ÚZEI](#)). Ці установи не є контролюючі самі по собі, але важливі для збору необхідної інформації як для моніторингу ефективності дій на виконання Нітратної директиви в Чехії, так і для розробки (оновлення) кращих с-г практик і законодавчих змін за потреби.

Інспекції та порушення:

[Звіт Єврокомісії](#) відзначає, що відсоток фермерів, яких щорічно відвідують у районах вразливих зон, становить 1%. Усі вони дотримувалися всіх заходів, за винятком тих, що стосуються зимового рослинного покриття та контролю зрошення, перевірки яких не проводилися ÚKZÚZ. Однак перевірки виявили неналежне зберігання гною як у просторовому, так і в часовому вимірі. Що стосується використання добрив, перевірки виявили порушення заборони на внесення добрив протягом визначених періодів, а також недотримання дозволеної кількості N/га.

У **Литві** центральними міністерствами є [Міністерство сільського господарства](#), яке відповідає за імплементацію аграрних практик та інтеграцію вимог Директиви у програми підтримки фермерів, та [Міністерство навколишнього середовища](#).

[Агентство з охорони навколишнього середовища](#) та [Литовська геологічна служба](#) здійснюють моніторинг якості вод (поверхневих та підземних).

Національна виплатна агенція ([NMA](#)) адмініструє субсидії САП та здійснює адміністративні перевірки та перевірки "умовності". Згідно зі [Звітом Єврокомісії](#), перевірки на предмет дотримання фермерами вимог Нітратної Директиви здійснюються Департаментом охорони навколишнього середовища ([AAD](#)) при Міністерстві охорони навколишнього середовища. Саме регіональні департаменти охорони навколишнього середовища та інші місцеві контролюючі органи проводять інспекції на місцях для забезпечення дотримання Програми дій.

Інспекції та порушення: Відповідно [до звіту Комісії](#), за даними AAD, більшість випадків недотримання вимог стосувалися ємності для зберігання та збору гною (4,8 %), а також періодів внесення гною на угіддя (2,3 %). Фінансові витрати на застосування

екологічних заходів залишаються однією з головних причин неправильного виконання відповідних вимог у складних конкурентних умовах.

У Латвії, [Міністерство сільського господарства](#) готує та розміщує кодекси належної сільськогосподарської практики на веб-сайті міністерства. Принаймні раз на чотири роки, у співпраці з Міністерством охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку, Міністерство сільського господарства оцінює ефективність заходів управління, на основі результатів, отриманих під час моніторингу нітратів у поверхневих та підземних водах, а також іншої інформації щодо виконання вимог, отриманої під час перевірок. Для підготовки звіту для Європейської комісії залучається також державне підприємство [Латвійський центр екології, геології та метеорології](#) (далі – Центр).

Центр повинен організовувати моніторинг нітратів у поверхневих та підземних водах з метою оцінки сільськогосподарської діяльності та її впливу на навколишнє середовище і навантаження на води внаслідок забруднення нітратами, спричиненого цією діяльністю; зміни якості води в довгостроковій перспективі; евтрофний стан поверхневих прісних вод, гірл річок (перехідних вод) та прибережних вод; ефективність заходів управління та інформації, отриманої для визначення вразливих зон або перегляду їх меж; раз на чотири роки готує для Європейської комісії звіт щодо захисту якості води та ґрунту від забруднення нітратами, спричиненого сільськогосподарською діяльністю.

Державна служба захисту рослин ([VAAD](#)) здійснює моніторинг та контроль за виконанням вимог, а саме: здійснює моніторинг азоту в ґрунтах; створює та веде бази даних щодо моніторингу посівів у Державній інформаційній системі стосовно 1) господарств у зонах підвищеної вразливості, 2) моніторингу азоту в ґрунтах, 3) розміщує на своєму веб-сайті інформацію щодо моніторингу вмісту азоту в ґрунті та надає рекомендації щодо коригування дози додаткового азотного добрива.

Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку не рідше ніж раз на чотири роки переглядає межі вразливих зон, беручи до уваги дані, отримані під час моніторингу нітратів у поверхневих та підземних водах, та відповідність зазначених даних критеріям, і, якщо забруднення нітратами перевищило критерії подає відповідні рекомендації Кабінету Міністрів щодо зміни меж вразливих зон. Крім того, у співпраці з Міністерством сільського господарства, щодо додаткових заходів для запобігання забрудненню; надсилає звіт до Європейської Комісії: щодо визначених вразливих зон (раз на чотири роки) та щодо зміни меж вразливих зон (протягом шести місяців після дня затвердження зміни меж).

Державна екологічна служба ([VVD](#)) контролює дотримання вимог, що стосуються поводження з органічними відходами та їх використання як добрив, а саме:

використання фекальних залишків, побічних продуктів харчової промисловості та інших органічних відходів як добрив; зберігання гною тварин, облік та реєстрацію гною, місткість резервуарів для зберігання.

Служба сільської підтримки ([LAD](#)) - це латвійське виплатне агентство для сільського господарства. LAD відповідає за адміністрування та виплату сільськогосподарських субсидій з боку ЄС та національного бюджету. Ключовою функцією LAD є контроль за дотриманням фермерами вимог "умовності", до яких входять і вимоги Нітратної директиви. LAD проводить як адміністративні перевірки (документації та декларацій), так і вибіркові перевірки на місцях (польові візити) для верифікації дотримання правил.

Інспекції та порушення: Згідно [зі звітом Єврокомісії](#), протягом останнього звітного періоду у вразливих зон було проведено майже 299 перевірок (VVD). Приблизно 45,5% проведених перевірок показали дотримання вимог. Більшість випадків недотримання вимог стосувалися неналежного зберігання гною. Недотримання вимог призвело до накладення штрафів у 27 випадках. VAAD провели близько 168 перевірок на підставі скарг мешканців або планових перевірок, в результаті яких було виявлено 38 порушень. Перевірки у вразливих зонах з метою оцінки перехресної відповідності виявили 4,3% серйозних порушень (14 з 336 перевірок).

Додатково для розуміння специфіки розподілу обов'язків в інших країнах Західної Європи, ми розглянули досвід Ірландії, Нідерландів, Франції та Данії. Варто зауважити, що Програма дій у країнах Ірландії, Нідерландів та Данії впроваджується на усій території, а у Франції - визначають зони, вразливі до (накопичення) нітратів.

Відмінність **Ірландії** у тому, що місцеві органи самоврядування мають більше прямого контролю, ніж в Україні. На національному рівні функціонують центральні міністерства, зокрема Департамент сільського господарства, продовольства та морських справ (DAFM), а також Департамент житлово-комунального господарства, місцевого самоврядування та культурної спадщини. [DAFM](#) виступає як виплатне агентство та здійснює контроль за дотриманням вимог при отриманні субсидій.

Місцеві органи влади ([Local Authorities](#)) мають значні повноваження з контролю на місцях. Наприклад, співробітники місцевих органів влади проводять вибіркові та ризик-орієнтовані перевірки на фермах для забезпечення дотримання положень Директиви, а саме: належне зберігання гною та інших органічних добрив (достатня ємність сховищ, запобігання витокам), дотримання норм та строків внесення добрив, наявність та відповідність записів про управління поживними речовинами, наявність та ефективність буферних зон вздовж водних об'єктів. У разі виявлення порушень, місцеві органи влади мають повноваження застосовувати заходи правового впливу, включаючи видачу приписів, накладення штрафів або ініціювання судових переслідувань. Крім того, вони

розслідують скарги від громадськості щодо потенційного забруднення води від сільськогосподарських джерел.

Додатково, функціонує Агентство з охорони навколишнього середовища ([ЕРА](#)) як центральний моніторинговий орган здійснює комплексний моніторинг поверхневих (річки, озера, перехідні та прибережні води) та підземних вод по всій країні (ці дані включають рівні нітратів), аналізує зібрані дані моніторингу для оцінки стану водних об'єктів щодо забруднення нітратами. Це Агентство готує регулярні звіти для уряду Ірландії та Європейської Комісії щодо прогресу виконання Нітратної директиви та загального стану вод.

Інспекції та порушення: Відповідно до [звіту Єврокомісії](#), в рамках контролю відповідно до Положень про належну сільськогосподарську практику Міністерство сільського господарства, продовольства та морських ресурсів (DAFM) щорічно проводить перевірки норм внесення добрив усіма власниками господарств, які мають худобу. Власники господарств, які порушують обмеження в 170/250 кг на гектар, підлягають штрафним санкціям. Середня кількість штрафів, накладених за період 2016-2018 років, становила 1810 на рік. У 2018 та 2019 роках 55% та 73% перевірок виявили порушення через недостатню кількість місць для зберігання гною.

Нідерланди також мають дуже потужні та значною мірою автономні Водні ради (Waterschappen). Це унікальна особливість, яка не має прямого аналога в Україні. Вони постійно моніторять якість поверхневих вод у своїх регіонах, включаючи рівні нітратів. Водні ради мають повноваження видавати дозволи на скиди стічних вод, а також контролювати дотримання вимог щодо поводження з органічними добривами (гноєм) та іншими сільськогосподарськими практиками, що можуть впливати на якість води. Вони проводять інспекції на місцях у фермерських господарствах для перевірки дотримання національних правил, які впроваджують Нітратну директиву (наприклад, щодо ємності гноєсховищ, періодів та норм внесення добрив, ведення обліку). У разі виявлення порушень, Waterschappen мають право накладати штрафи та вимагати виконання коригувальних заходів. Вони розробляють та впроваджують регіональні плани управління водними басейнами, які включають заходи щодо зменшення забруднення нітратами. Таким чином, [Waterschappen](#) є ключовими органами, що забезпечують безпосередній моніторинг, нагляд та правозастосування на місцевому рівні, доповнюючи діяльність центральних органів, таких як Державна служба сільського господарства (RVO.nl), яка фокусується на адміністративному контролі та перевірках "Мінерального обліку"³.

³ Мінеральний облік можна назвати азотним балансом. У нідерландській мові це також називається "mineralenboekhouding". Вперше запроваджений у 1980-х роках як добровільний інструмент управління для молочних фермерів, цей метод з того часу був розроблений та формалізований у політичному інструменті Системи обліку мінералів (MINAS). Він розроблений для зменшення втрат азоту (N) та фосфору (P). Результати показують цінність балансів азоту для зменшення втрат азоту. З точки зору сільського

Інспекції та порушення: Звіт Єврокомісії зазначає, що реалізація Нідерландами своєї політики управління гноєм зазнала деяких невдач, що призвело до ситуації, коли виникли побоювання щодо можливого шахрайства. Фермери підробляли свої баланси, незаконно торгували гноєм або вносили в ґрунт більше, ніж дозволено законом, тоді як транспортні компанії маніпулювали вагами вантажівок та здійснювали незареєстровані поїздки для скидання гною вночі. Ця ситуація вимагала від Нідерландів активізації зусиль щодо запобігання шахрайству в реалізації своєї політики щодо гною. Ці зусилля включали створення вдосконаленої стратегії правозастосування, з конкретними заходами, спрямованими на подальше посилення інспекцій та контролю, а також чіткою методологією для встановлення достатньо стримуючих штрафів та санкцій. Зразки більше не обробляються самими фермерами, а збираються незалежним органом. Частка випадків недотримання вимог під час інспекцій збільшилася.

У **Франції** імплементація та контроль за Нітратною директивою є децентралізованою. Міністерство екологічного переходу та територіальної єдності - це міністерство, відповідальне за формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього середовища, включаючи Водну рамкову та Нітратну директиви. Вони координують розробку національних програм дій та наглядають за їх виконанням. Регіональні дирекції з питань навколишнього середовища, планування та житлового будівництва (DREAL) - це децентралізовані служби Міністерства екологічного переходу. Вони відповідають за реалізацію екологічної політики на регіональному рівні, включаючи моніторинг якості води, контроль за сільськогосподарською діяльністю у вразливих зонах та забезпечення дотримання регіональних програм дій щодо нітратів. Вони проводять інспекції та застосовують адміністративні заходи у разі виявлення порушень. DREAL існують для кожного регіону Франції.

Крім того, Франція має шість басейнових водних агенцій (Agences de l'eau), які є державними установами, відповідальними за управління водними ресурсами на рівні великих річкових басейнів. Агентства здійснюють контроль якості води та надають технічну підтримку для зменшення забруднення нітратами, а саме: роблять відбір та аналіз проб води для забезпечення дотримання допустимих рівнів концентрації нітратів та забезпечують дотримання регіональних нормативних актів та надання субсидій для заходів зі зменшення забруднення. Крім того, вони збирають плату за забруднення (включаючи нітрати), надають фінансову допомогу для реалізації заходів з покращення якості води (в тому числі для фермерів). Хоча вони не є безпосередньо "контролюючими" органами в сенсі проведення інспекцій, їхня роль у фінансуванні та моніторингу є критичною для досягнення цілей Нітратної директиви.

господарства, головною перевагою такої системи, як MINAS, є автономія, яку вона надає фермерам у визначенні того, як і де вони будуть зменшувати надлишок азоту. Джерело

Міністерство сільського господарства та продовольчого суверенітету розробляє "Належні сільськогосподарські практики"⁴ та інтегрує вимоги Нітратної директиви у сільськогосподарську політику. Вони відповідають за реалізацію заходів, пов'язаних із вимогами "умовності". Регіональні служби цього міністерства також можуть брати участь у консультаціях та моніторингу сільськогосподарської діяльності.

Регіональні управління з питань продовольства, сільського господарства та лісового господарства (DRAAF) інспектують практики удобрення та управління гноєм на фермах, контролюють дотримання планів дій у зонах, вразливих до нітратів, співпрацюють з місцевими сільськогосподарськими консультативними органами для надання рекомендацій фермерам, здійснюють аудит фермерських господарств на відповідність вимогам Спільної сільськогосподарської політики (CAP). Виплати в рамках CAP здійснює Агенція з питань Послуг та Платежів (ASP) є державним органом, що перебуває під наглядом Міністерства сільського господарства та продовольства, а також Міністерства праці, зайнятості та інтеграції. ASP відповідає за платежі в рамках першого та другого стовпів CAP (прямі платежі та розвиток сільських територій). ASP має головний офіс та 12 регіональних офісів, керуючи заявками на допомогу та проводячи перевірки

Інспекції та порушення: Відповідно до звіту Комісії, адміністративний контроль за виконанням заходів Програми дій здійснюється в рамках перевірки на відповідність вимогам CAP. Щороку контролювалося близько 520 фермерів. Невідповідності щодо аналізу вмісту азоту в гної були виявлені в 6,3 % випадків, витік гною зі сховищ – у 3,8 % випадків, а використання добрив – у 3,8 % випадків.

Данія має інтенсивне сільське господарство, яке створює значний тиск на водні екосистеми, тому вся її територія визначена як вразлива зона. Крім того, Данія почала впроваджувати комплексні "Плани дій щодо водного середовища" (Aquatic Environmental Action Plans - APAE) ще з 1980-х років (APAE I у 1987, APAE II у 1998, APAE III у 2004), задовго до прийняття самої Нітратної директиви ЄС у 1991 році, тому часто розглядається як країна, яка була зачинателем у розробці та впровадженні заходів для зменшення дифузного забруднення від сільського господарства ще до ЄС.

APAE I та APAE II спільно сприяли зменшенню викидів азоту на 49%. Варто зазначити також, що хоча Нітратна директива встановлює ліміт 170 кг N/га з органічних добрив,

⁴ Кодекс належної сільськогосподарської практики був прийнятий 22 листопада 1993 року. Він був встановлений на національному рівні і з моменту його опублікування не зазнав жодних змін. У розробці Кодексу брали участь багато організацій, наприклад COMIFER, INRAE, IDELE. Крім того, спеціальні норми в рамках ІСРЕ «регульовані установки для захисту навколишнього середовища» дозволяють обов'язкове застосування цих належних сільськогосподарських практик, а відповідно до директиви 2010/78/UE 6950 промислові підприємства контролюються з метою зменшення викидів азоту з сільськогосподарських джерел. Джерело

багато країн використовують цей показник як верхню межу, тоді як Данія має більш жорсткі обмеження для певних умов або культур, або вимагає додаткових заходів для компенсації. Наприклад, Данія встановила максимальний ліміт застосування гною для орних земель у розмірі 140 кг/га. Данія допускає певні "derogations" (відхилення), які дозволяють застосовувати більші кількості гною (до 230 кг N/га) для певних типів господарств (наприклад, з високою часткою трави чи буряка), але ці відхилення супроводжуються дуже жорсткими додатковими умовами та моніторингом. Проте, відступ, який стосувався періоду 2015/2016 років охоплював 4,2 % від загальної кількості господарств, 19,6 % від загальної кількості голів худоби та 8,6 % від загальної площі орних земель у Данії.

Міністерство навколишнього середовища є відповідальним органом за розробку та імплементацію екологічної політики, включаючи водні ресурси та Нітратну директиву. Муніципалітети (Kommuner) відповідають за реалізацію окремих аспектів екологічного законодавства на місцевому рівні, включаючи дозвільну діяльність та інспекції щодо сільськогосподарських об'єктів. У 2024 році відбулася трансформація інституцій в Данії. Частини Данського агентства з питань сільського господарства (Landbrugsstyrelsen) та Данське агентство з охорони навколишнього середовища (Miljøstyrelsen) були реорганізовані.

Нове Агентство з питань екологічного переходу та водного середовища об'єднало значні частини функцій, пов'язаних із захистом водного середовища та зеленим переходом, у тому числі моніторинг нітратів у водних об'єктах, оцінку ефективності заходів та розробку політики щодо зменшення забруднення від сільського господарства. Інші частини колишнього Агентства з питань сільського господарства тепер входять до складу Агентства з питань сільського господарства та рибальства. Це агентство, як і раніше, відповідає за адміністрування сільськогосподарських субсидій ЄС та контролю за дотриманням "умовностей", продовжує працювати з фермерськими господарствами, надавати консультації та перевіряти дотримання правил використання добрив, ведення обліку тощо.

Інспекції та порушення: Відповідно до звіту, у період 2016/2017 років Данське агентство з питань сільського господарства провело 121 перевірку на місці, 1,7 % з яких було передано до поліції за серйозні порушення, а 0,8 % отримали адміністративний штраф за серйозне порушення положень про раціональне використання добрив. Ця частка свідчить про зменшення кількості господарств із серйозними порушеннями порівняно з попередніми даними за 2014 рік (9,6 %).

586 данських фермерів із 35 866, які були зобов'язані подати звіт про використання добрив у період 2016/2017 рр., були перевірені на предмет звітів про використання добрив та кількості гною, що щорічно вносяться в землю.

У 2019 році було проведено загалом 235 перевірок на місці щодо проміжних культур, що охоплювали три національні програми щодо проміжних культур: обов'язкові проміжні культури, проміжні культури для тваринництва та цільове регулювання азоту (цільові проміжні культури).

Розділ 2. Поточний інституційний розподіл повноважень на основі законопроекту 11486 від 16.08.2024 “Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел”

Поточний інституційний розподіл повноважень на основі законопроекту 11486 від 16.08.2024 “Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел” **передбачає розподіл контролюючих функцій** між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (за чинним законодавством **це Державна екологічна інспекція України, далі – ДЕІ**) та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини (за чинним законодавством **це Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, далі – ДПСС**).

Хоч серед органів державного контролю згадується Державна екологічна інспекція України, втім її роль у межах законопроекту мінімальна. Основна частина повноважень закріплена за Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. За **ДЕІ** закріплено організацію і здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, **з врахуванням компетенції, визначеної Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»**. Тобто це планові та позапланові заходи державного контролю, які в умовах воєнного часу залишаються доволі обмежені. За **ДПСС** передбачено здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням виробниками сільськогосподарської продукції заходів, **які будуть передбачені у Програмі дій, а саме: заходів щодо обмежень внесення добрив, резервуарів для зберігання гною, кількості гною тощо**.

Так як питання, що покривається у межах Директиви стосується захисту води від забруднення, вважаємо, що **Державна екологічна інспекція України** повинна мати більш розширені повноваження у межах контролю за виконанням Програми дій.

На основі досвіду роботи ГО “Екодія”, станом на зараз Державна екологічна інспекція вже має відповідний досвід та фіксує порушення законодавства щодо зберігання гною, що може призвести до забруднення підземних і поверхневих вод (див. розділ 3). Окрім

цього, з досвіду країн ЄС щодо впровадження Нітратної Директиви і зокрема заходів контролю, то типовою є практика розподілу обов'язків. Тому важливо, щоб орган, завданням якого є охорона навколишнього природного середовища, був включений до заходів контролю. Ми пропонуємо, щоб у частині контролю за Програмою дій, заходи з контролю **були розподілені між двома органами**: Державною екологічною інспекцією України та Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у межах їх повноважень.

Розділ 3. Порівняння результатів заходів державного контролю у вигляді інспектування ДПСС та ДЕІ тваринницького комплексу, отриманих відповідно до ЗУ “Про доступ до публічної інформації”

Одним з аргументів щодо надання ДЕІ більш широких повноважень у сфері контролю за дотриманням вимог Нітратної директиви є ті функції, заходи контролю та приписи, що ДЕІ здійснює на даний момент (до прийняття Законопроєкту).

Пропонуємо порівняти приписи від ДПСС та ДЕІ у межах перевірки одного зі тваринницьких комплексів. Інспекції були позапланові, на вимогу.

Припис від ДПСС*	Припис від ДЕІ*
ДПСС виявила: у журналі обліку в'їзду/виїзду, в розділі про проведення дезінфекції, відсутність запису про обробку автотранспорту, яким проводилось вивезення гною твердої фракції.	ДЕІ виявила цілий ряд порушень, а саме: - Невідповідність складування твердої фракції гною вимогам висновку державної екологічної експертизи. - Відсутність або невідповідне облаштування накопичувачів рідкої фракції (лагун) згідно з висновком державної екологічної експертизи, або відсутність нового висновку ОВД. - Недотримання умов дозволу на спеціальне водокористування щодо попередження забруднення підземних вод навколо вигрібної ями. - Відсутність заходів щодо попередження забруднення підземних вод навколо споруд по обробці гнойових стоків та майданчика для складування твердої фракції гною. - Відсутність заходів щодо попередження забруднення земель (накриття, захисні борти) на бетонному майданчику для складування твердої фракції гною.

*персоналізовані дані були пропущені у межах пунктів припису. За запитом, зможемо надати копії, які були отримані у межах отримання доступу до публічної інформації.

Відповідно, заходи для усунення зазначених порушень також різняться. Так, у приписі ДПСС **необхідно усунути відсутність запису про дезінфекцію автотранспорту**, а у приписі ДЕІ **зазначено про необхідність**:

- забезпечити відповідність складування твердої фракції гною вимогам висновку державної екологічної експертизи;
- облаштувати накопичувачі рідкої фракції (лагуни) згідно з висновком державної екологічної експертизи або отримати новий висновок ОВД;
- обладнати локальну мережу спостережувальних свердловин для контролю за якісним станом підземних вод навколо вигрібної ями;
- обладнати локальну мережу спостережувальних свердловин для контролю за якісним станом підземних вод навколо споруд по обробці гнойових стоків та майданчика для складування твердої фракції гною;
- облаштувати бетонний майданчик для складування твердої фракції гною додатковими захисними елементами (накриттям, захисними бортами).

Отже, припис ДПСС **стосується порушення ветеринарно-санітарних норм**, а припис ДЕІ **стосується значно ширшого спектру екологічних порушень, пов'язаних з управлінням гноем (як твердою, так і рідкою фракцією), захистом ґрунтів та підземних вод**, а також дотриманням вимог екологічної експертизи, які є доволі наближені до вимог, які регулюються Нітратною Директивою.

Висновки

Враховуючи досвід європейських країн у частині розподілу функцій контролю за Нітратною директивою, вважаємо за необхідне посилення функцій ДЕІ та перерозподіл функцій ДПСС.

До повноважень ДЕІ віднести заходи контролю, що стосується дотримання вимог щодо зберігання гною, облік та реєстрацію гною та дотичних органічних добрив, місткість резервуарів для зберігання гною та інших добрив; дотримання прибережних захисних смуг, обробки ґрунтів на схилах та інші питання, дотичні до цих процесів.

До повноважень ДПСС віднести заходи, які стосуються планування, управління та внесення добрив та інші заходи, дотичні до цих процесів.

Надати ДЕІ та ДПСС можливості:

- здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням суб'єктами господарювання заходів та вимог, передбачених Програмою дій.
- інформування центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізації державної політики у сфері запобігання забрудненню вод нітратами із сільськогосподарських джерел, щодо результатів здійснення заходів державного нагляду (контролю) у межах зон, вразливих до (накопичення) нітратів.
- розробки методичних та практичних матеріалів щодо проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері запобігання забрудненню вод від сільськогосподарських джерел, проведення навчання персоналу;
- налагодження постійної співпраці з органами та організаціями, що здійснюють моніторинг та контроль у сфері запобігання забрудненню вод нітратами із сільськогосподарських джерел;
- забезпечення доступу громадськості до інформації щодо дотримання суб'єктами господарювання вимог щодо запобігання забрудненню вод від сільськогосподарських джерел та інші повноваження, передбачені цим законодавством.

З огляду на масштаби України та різноманіття природно-кліматичних зон, децентралізація контролю до рівня новостворених територіальних громад, які мають дотичні повноваження, **може бути ефективною, але наразі виглядає як альтернативною**, а не основною, зважаючи на обмежені ресурси. Тому ця перспектива може розглядатися вже у процесі реалізації Нітратної Директиви на місцях та підвищення її ефективності через місцеві органи самоврядування.

Додатково, зважаючи на закладення основ для створення [Виплатної Агенції в Україні](#) та досвід країн членів ЄС у частині контролю, що здійснює цей орган, важливо у подальшому підсилювати його роль у контролі за дотриманням екологічних вимог, зокрема й Нітратної Директиви, що є частиною механізму “умовності” Спільної аграрної політики ЄС.

Автори:

Ірина Казакова, фахівчиня відділу сільського господарства ГО “Екодія”,
ki@ecoaction.org.ua

Марія Белкіна, керівниця відділу сільського господарства ГО “Екодія”,
md@ecoaction.org.ua