

Щодо підходів до реформування Державної екологічної інспекції України

Аналітична записка

У вступній частині до проекту Концепції реформування системи державного природоохоронного нагляду головною причиною виникнення кризового стану довкілля слушно визначено «низький пріоритет екологічної політики в Україні».

Однак, **низька ефективність діяльності ДЕІ є наслідком, а не причиною** такого стану справ. В Проекті згадується, що «на сьогодні система організації державного контролю за додержанням природоохоронного законодавства недосконала: високий рівень корупції, застаріла матеріально-технічна база, непрозора система прийняття рішень щодо порушників законодавства, відсутня адекватна система відповідальності суб'єктів за порушення законодавства, відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів та неналежний рівень інформаційного обміну і, як наслідок, практично повна недієздатність Держекоінспекції в реалізації своїх повноважень».

До сучасних недоліків ДЕІ слід віднести, зокрема:

- відсутність повноважень для реального контролю діяльності ЦОВВ та підпорядкованих їм установ і організацій, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування як це передбачено законодавством у сфері природокористування,
- відсутність можливості у інспекції здійснювати всебічний контроль, в рамках наданих повноважень, через недостатність необхідної кількості інспекторського складу та низького рівня матеріально-технічного забезпечення;
- відсутність єдиної електронної бази даних щодо отримання суб'єктами господарювання та фізичними особами відповідних дозвільних документів.

В цілому реформування ДЕІ мало б здійснюватися на засадах:

- максимальної незалежності в питаннях здійснення функцій контролю;
- виключення сфер безконтрольності та дублювання функцій здійснення контролю;
- оперативності та об'єктивності у здійсненні функцій контролю та регулярного прямого інформування керівництва держави (через РНБОУ) про стан підконтрольної сфери;
- передачі окремих функцій правоохоронних органів.

Декларованим Концепцією завданням трансформації Державної екологічної інспекції в єдину інтегровану Державну природоохоронну службу є перехід від «системи тотального контролю до системи моніторингу та попередження порушень екологічного законодавства». Беручи до уваги згадану вище низьку пріоритетність екологічної політики **за такого підходу можна прогнозувати подальше послаблення екологічного контролю і ефективності природоохорони в цілому.**

Концепцією передбачено здійснення **моніторингу виконання природоохоронного законодавства**, що є необхідною складовою діяльності контролюючого органу. Але при цьому принципово важливим питанням є передача згаданих вище Службі, або Агенції охорони навколишнього природного середовища (довкілля), або іншому органу, що замінить ДЕІ, також **функцій здійснення моніторингу стану навколишнього природного середовища**. Наразі в системі Мінприроди, яке формально координує моніторинг, що здійснюється 11 різними відомствами, відсутній орган, котрий здійснював би сам моніторинг, що суперечить здоровому глузду і практиці інших країн. Делегування відповідних функцій ДЕІ, яка має необхідну інструментальну базу (лабораторії) та територіальні органи, дозволило б частково виправити цей недолік.

В проекті слушно зазначається, що «державний нагляд (контроль) у природоохоронній сфері наразі здійснюють 7 органів виконавчої влади — Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека». Відповідно одним із завдань реформування є ліквідація дублювання функцій природоохоронного контролю іншими центральними органами виконавчої влади.

Крім того, Коаліційною Угодою, що нею керується чинна парламентська більшість ВР VIII скликання, Розділом «Реформи у сфері управління та охорони довкілля» поставлено мету «Реформування системи управління сферою охорони довкілля з метою перетворення на інтегровану систему, здатну забезпечити реалізацію проєвропейських реформ та ліквідувати корупційні схеми у сфері управління та охорони довкілля».

Координація діяльності органів виконавчої влади, зокрема Міністерства екології та природних ресурсів, державних агентств лісових, водних, земельних ресурсів, Державної екологічної інспекції, що виконують функції чи завдання у сфері охорони довкілля з метою гармонізації законодавства та ефективного моніторингу довкілля».

На практиці Мінприроди не набуло згаданих координуючих функцій. Про загальну несистемність реформаторських кроків в природоохоронних питаннях свідчить той факт, що в процесі ліквідації Держсільгоспінспекції її функції в частині, що стосується стану довкілля, не було передано Держекоінспекції, що перебуває у сфері координації Мінприроди.

Для виправлення становища слід внести в нормативно-правову базу зміни, що забезпечать передачу утворюваному ЦОВВ додаткових функцій і повноважень. При цьому набуття ним функцій моніторингу та попередження порушень екологічного законодавства має супроводжуватись посиленням функцій контролю.

В питаннях моніторингу стану довкілля на нього, крім власне моніторингових функцій, що можуть здійснюватись на існуючій інструментальній базі, необхідно покласти координацію моніторингу на обласному рівні. Така координація належить до функцій Мінприроди, однак за відсутності територіальних органів міністерство її виконувати неспроможне.

Концепцією передбачена ліквідація морських Державних екологічних інспекцій — Азовської та Північно-Західного регіону Чорного моря. При цьому вона не містить жодного

обґрунтування такого підходу. Тим часом захист морського середовища має свою специфіку, а морські екосистеми є особливо чутливими до техногенних впливів. Широко практикованим підходом до їхнього убезпечення є створення морських охоронюваних районів. В Україні значна частина об'єктів ПЗФ, фактично, належить до цієї категорії, однак питання забезпечення їхньої належної охорони не вирішуються.

Необхідно зберегти у складі новоутвореного ЦОВВ підрозділи морської екологічної інспекції, поклавши на них додатково функції моніторингу стану морського природного середовища та охорони акваторій, які мають природоохоронний статус.

В заключній частині документу зазначається, що реалізація Концепції дасть можливість створити прозору та ефективну структуру державного природоохоронного контролю та моніторингу стану навколишнього середовища країни, поліпшити якість та підвищити ефективність роботи інспекційних підрозділів, спростити та забезпечити прозорість процедури здійснення контролю та оприлюднення його результатів, скасувати обов'язковий плановий контроль суб'єктів малого та середнього бізнесу, забезпечити неухильну реалізацію принципу «забруднювач платить», створити умови для інтеграції національної природоохоронної системи в європейський правовий простір, відродити інститут громадського природоохоронного контролю на нових засадах і принципах.

Переважна більшість очікуваних від її реалізації і наведених вище переваг не мають належного обґрунтування засобів досягнення декларованих цілей в тексті самої Концепції. При цьому теза про скасування обов'язкового планового контролю суб'єктів малого та середнього бізнесу є відверто лобістською і анти-екологічною (прикметно, що в основному тексті згадуються перевірки лише малого бізнесу).

Очікувані від реформування переваги мають бути належно обґрунтовані із зазначенням інструментів їхнього досягнення.

Передбачена структура територіальних органів нового ЦОВВ ігнорує адміністративно-територіальний поділ України не підвищуючи при цьому, жодним чином, дієвості екологічного контролю. При цьому залишається невирішеною проблема взаємодії Мінприроди із регіонами в умовах відсутності територіальних підрозділів міністерства та згаданої вище належної координації моніторингу стану довкілля.

Необхідно зберегти і передати новоутвореному ЦОВВ існуючу структуру територіальних органів ДЕІ поклавши на них додатково місію забезпечення взаємодії Мінприроди із профільними департаментами ОДА та здійснення і міжвідомчої координації моніторингу стану довкілля на регіональному рівні.

Гнучким та ефективним фінансовим механізмом сприяння покращенню стану довкілля є Фонд охорони навколишнього природного середовища. Здійснюючи і координуючи екологічний моніторинг, узагальнюючи набуті дані для обґрунтування управлінських рішень, новоутворений ЦОВВ мав би надавати органам влади рекомендації щодо спрямованості фінансованих проєктів, а також оцінювати екологічну обґрунтованість та очікувану ефективність планованих природоохоронних заходів.

Доцільно покласти на новий ЦОВВ функцію оцінки ефективності природоохоронних заходів, що фінансуються із державного та місцевих бюджетів (фондів охорони навколишнього природного середовища). Нині ця функція не здійснюється взагалі, а профінансовані проекти оцінюються виключно за формальними показниками цільового освоєння коштів.

Практика європейських країн демонструє неефективність простого копіювання моделей державної системи контролю через відмінності національних умов. Предметом запозичення мають бути загальні законодавчі засади та організаційні принципи. При цьому бажано звертатись насамперед до досвіду пост-соціалістичних країн ЄС, оскільки, з одного боку, це полегшує адаптацію практикованих ними підходів до реальних умов України через близькість умов історичного розвитку, а з іншого – сприяє імплементації природоохоронних вимог Євросоюзу, що відображені в Угоді про асоціацію України із ЄС. При цьому слід зазначити, що і в постсоціалістичних (в т.ч. пострадянських країнах) застосовуються різні моделі організації природоохоронної діяльності і екологічного контролю. Скажімо, в Латвії ряд важливих функцій, включаючи інспекційні, передано Державній природоохоронній службі. В той таки час в Естонії існує виокремлена інспекція, що має, зокрема, повноваження здійснення слідчих дій.

Висновки

З огляду на викладене вище, на новоутворений ЦОВВ (Державну природоохоронну службу або ж Агенцію охорони навколишнього природного середовища (довкілля), мають бути покладені, зокрема, такі функції:

- контроль за дотриманням законодавства фізичними та юридичними особами в сфері природоохорони та використання природних ресурсів, включаючи рибні та лісові;
- здійснення слідчих дій у випадках порушень екологічного законодавства, шкоди завданої довкіллю;
- нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства державними органами, що мають компетенцію в сфері охорони навколишнього природного середовища та попередження можливих порушень;
- виконання функцій одного з суб'єктів моніторингу стану довкілля;
- координація здійснення моніторингу стану навколишнього природного середовища територіальними органами на регіональному (обласному) рівні і забезпечення Мінприроди узагальненою інформацією по кожній області;
- координація діяльності з впровадження державної екологічної політики на регіональному (обласному) рівні;
- участь в забезпеченні охорони об'єктів ПЗФ, зокрема морських;
- оцінка екологічної ефективності заходів, що належать до природоохоронних.