

УДК 349.6.12

І.О. ЯКОВЛЄВ, експерт з питань екологічного права та державного менеджменту  
Секретаріат Кабінету Міністрів України, м. Київ

## ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ТЕРИТОРІАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ (НОВА ПАРАДИГМА)

**Ключові слова:** державний екологічний контроль, реформи, парадигма, система, механізм, заходи.

*Нинішня кризова ситуація, в якій знаходиться вся вертикаль виконавчої влади в країні, особливо її контрольна ланка (інспекції), все ясніше вказує на прогресуючий конфлікт Парадигм пострадянської системи управління та «народженої в муках» нової української системи державного управління (контролю). Концепції «реформування» виконавчої гілки, які пропонуються урядовою коаліцією, наскільки несумісні, настільки ж і єдині в бажанні досягти, або хоча би наблизитися до європейських аналогів.*

Конфлікт Парадигм це насамперед конфлікт різних цінностей, різних способів вирішення кризових задач, різних способів сприйняття та виміру проблем, різних практик. Конфлікт наростає в періоди, коли державна система управління не може вирішити економічні, соціальні проблеми через провали в роботі управлінців, неієздатність, неможливість отримати результат наявними методами та інструментами.

Протягом останніх років ці явища трактують як помилки в роботі окремих керівників, або як спадок «попередників», або їх взагалі ігнорують та замовчують очільники вищих органів виконавчої влади.

Подібна кризовна ситуація вимагає впровадження та випробування нових ідей, систем, принципів, які до цього не бралися до уваги, або відкидалися взагалі законодавцями та вищим керівництвом держави. За 23 роки української державності політики та урядовці так і не змогли запропонувати до реалізації нову Парадигму у сфері державного контролю (нагляду), яка би принципово різнилася від пострадянського та новоукраїнського гібрида, пронизаного внутрішніми протиріччями та корупційними схемами.

Антикризовна практика європейських країн демонструє неефективність сліпого копіювання різних моделей побудови державної системи контролю (нагляду), оскільки виходить з абсолютно різних даних у різних країнах. Працюють лише загальні принципи (як база для законодавства) і практичний досвід побудови і трансформації систем контролю в ефективну складову державного менеджменту.

**Конфлікт Парадигм**, криза державного менеджменту диктує необхідність формування нової системи державного контролю (нагляду) як окремої гілки виконавчої влади із особливим статусом — Інспекцій, підпорядкованих безпосередньо Кабінету Міністрів України. Що означає повну незалежність від інших центральних органів виконавчої влади, а саме: кадрову, фінансову, організаційну, управлінську.

А це, в свою чергу, передбачає призначення керівників органів контролю (Інспекції) виключно Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, без будь якої попередньої «координації», погодження з боку будь якого Міністра. Призначення безпосередньо Керівником органу контролю (Інспекції) керівників територіальних підрозділів Інспекцій, без будь якого попереднього погодження з боку місцевої, регіональної влади та міністерств.

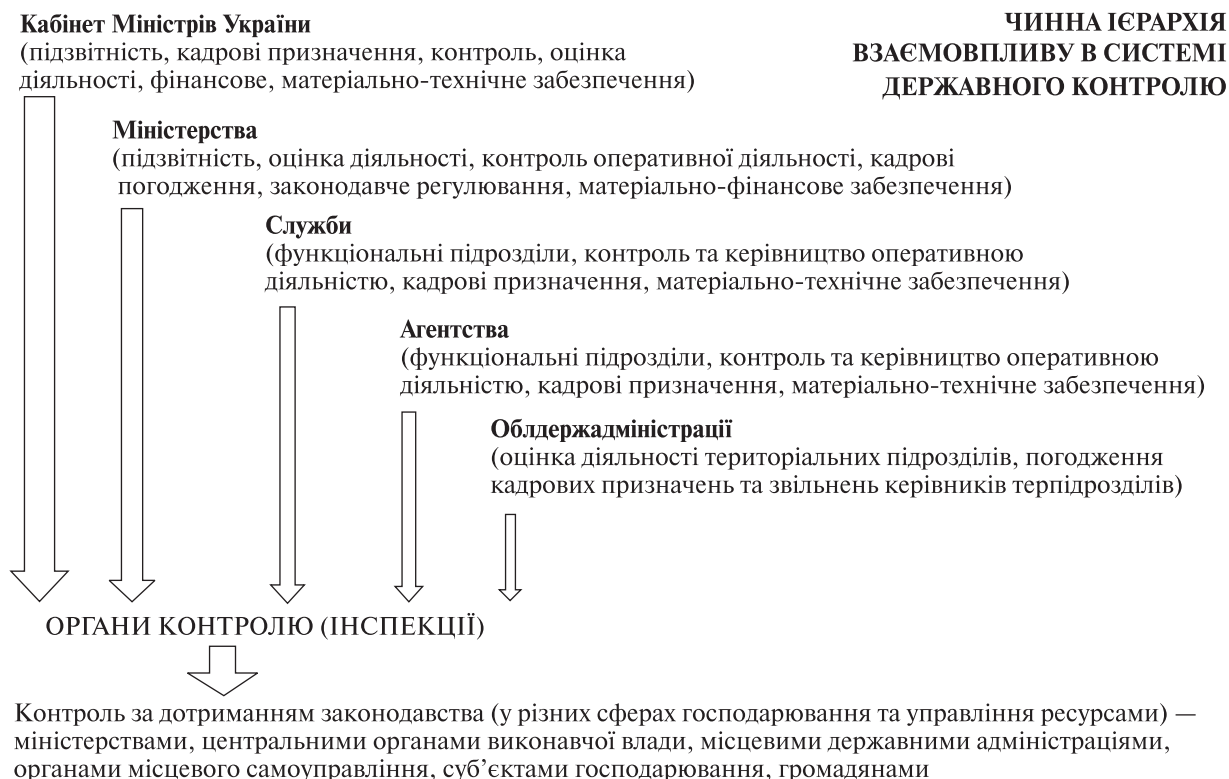
Передачу їй (Інспекції) окремих функцій правоохоронних органів. Зміну статусу громадських інспекторів у складі Інспекції — з представників від громадських організацій на представників від громад (сільських, міських). Розширення джерел фінансування діяльності Інспекцій, з метою набуття останніми положення самодостатніх державних інституцій та подолання корупційних чинників.

І саме головне — нова Парадигма сприйняття навколишнього світу (середовища) повинна домінувати у наших головах. І ця Парадигма у словах нашого уславленого земляка академіка В. Вернадського: «Ми світ успадкували не у наших предків, а запозичили у наших дітей!». Скоріш за все, за таких умов ми почнемо будувати країну для своїх дітей, а не відправляти їх за кордон.

*Виходячи* з глибокого усвідомлення критичного стану навколишнього природного середовища країни, неможливості природним шляхом подолати вплив промислового і комунального забруднення поверхневих і підземних вод, атмосфери, виснаження природних ресурсів та корисних копалин;

*Усвідомлюючи* неспроможність жодного уряду сформувати ефективну інноваційну модель ошадливого природокористування та дієвого державного екологічного контролю, як складової частини системи Національної безпеки України, що в свою чергу породжує кризу системи державного управління процесами у сфері екології;

*Розуміючи*, що тільки адекватні антикризові заходи в системі державного менеджменту, цілеспрямоване та свідоме об'єднання усіх державних інституцій для взяття під контроль ситуації, реальне залучення науки і громадськості для створення та затвердження Національної стратегії відновлення та охорони довкілля, Кодифікації природоохоронного законодавства дасть бажаний синергетичний ефект для подолання кризи, пропоную до розгляду **Концепцію реформування системи державного контролю (нагляду):**



**Корупційні чинники та конфлікт інтересів в системі державного контролю (на прикладі Державної екологічної інспекції України (ДЕІ)).**

1. *Наявність багатоступеневої, складної процедури погодження та призначення керівників ДЕІ та її територіальних підрозділів:*

- призначення/звільнення Голови ДЕІ, його заступників, керівників структурних підрозділів апарату ДЕІ, керівників територіальних підрозділів та їх заступників — погоджує Міністр Мінприроди, призначає КМУ;
- призначення/звільнення керівників територіальних підрозділів ДЕІ — погоджує голова відповідної ОДА.

*Наслідки:*

- породження колективної безвідповідальності керівників ДЕІ усіх рівнів;
- «протягнення на посади лояльних людей» Міністром, головою ОДА, як наслідок, багатомісячна відсутність призначених керівників територіальних підрозділів;
- втрата керівництвом ДЕІ реальних механізмів державного контролю;
- можливість «потрібного» впливу на роботу керівництва ДЕІ з боку Міністра та голови ОДА;
- наявність підґрунтя для виникнення різних корупційних схем (продажу посад, перевіркою чи не перевіркою «потрібних» підприємств і т. п.).

2. *Відсутність реального контролю з боку ДЕІ діяльності міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (як це передбачено Законодавством) у сфері природокористування, через фактичну залежність і підпорядкування ДЕІ цим структурам.*

*Наслідки:*

- відсутність реального механізму та мотивації персональної відповідальності керівництва ДЕІ, центрального та регіонального рівнів за результати своєї роботи;
- призначення начальника ДЕІ в області потребує **погодження** Голови облдержадміністрації (діяльність якого, як керівника ОДА, у сфері природокористування він зобов'язаний контролювати, та направляти йому обов'язкові до виконання приписи);
- багаторівнева «фільтрація» інформації для вищого керівництва Держави про результати контролю діяльності ЦОВВ, місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування та

суб'єктів господарювання (достовірність не більше 40—50 %).

3. *Відсутність можливості у Інспекції здійснювати всебічний контроль у рамках наданих повноважень через недостатність необхідної кількості інспекторського складу:*

- виходячи з фізичних можливостей інспектора та необхідності якісного виконання ним обов'язків (не більше 5 перевірок на одного інспектора у місяць) Інспекції необхідно мати не менше 8000 осіб інспекторського складу та 1900 осіб на митницях. У рік за більш ніж 250 напрямках законодавством передбачено здійснення не менше 400 тис. перевірок (сьогодні в ДЕІ — 2500 осіб інспекторського складу і в середньому 90 тисяч перевірок на рік).

*Наслідки:*

- неохоплені державним контролем цілі сфери впливу на навколишнє середовище суб'єктів господарювання промисловості, комунального господарства, транспорту, сільського господарства, землекористувачів (викиди в атмосферу промисловості і транспорту, каналізаційні стоки, сміттєзвалища, небезпечні відходи, вирубки лісів, винищення тваринного світу);
- перевірки в більшості випадків носять формальний характер, а результати не відображають реального стану справ;
- фізичне і моральне навантаження на інспекторський склад, ненормований робочий день, постійні відрядження (місяцями неоплатні), відсутність матеріальної та соціальної захищеності інспекторського складу не додають престижу служби і є однією з вагомих причин небажання молодих та кваліфікованих спеціалістів іти на службу в Інспекцію.

4. *Катастрофічний стан фінансування ДЕІ та інших державних органів контролю:*

*Наслідки:*

- перетворюють інспекторів на рекетирів від держави (у кращому випадку — на прохачів, яким неможливо відмовити);
- хронічна відсутність коштів на відрядження, лабораторні реактиви, заправку транспорту зводять 90 % перевірок на пусту формальність з корупційними наслідками;
- відсутність єдиної загальнодержавної комп'ютеризованої системи збору і аналізу інформації про хід та результати екологічного контролю в режимі он-лайн.

**Необхідні принципи функціонування системи державного контролю (нагляду) — Інспекцій:**

1. Публічність у здійсненні державного контролю.
2. Самостійність (можливість здійснення функцій контролю незалежно від інших ЦОВВ).
3. Чіткий розподіл повноважень та сфер контролю (без дублювання та існування безконтрольних сфер).
4. Особливий порядок формування та призначення кадрів.
5. Оперативність та об'єктивність (здійснення незалежного всебічного контролю та постійне інформування керівництва Держави про стан підконтрольної сфери).

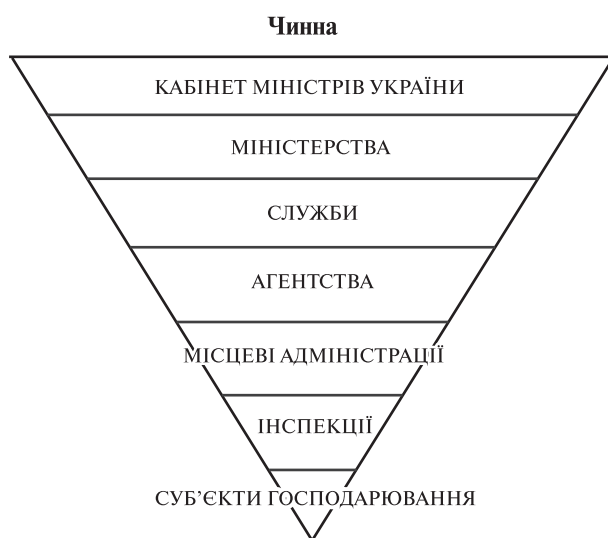
**Необхідні критерії функціонування органів державного контролю (нагляду) — Інспекцій.**

1. Неподільність владних функцій.
2. Повнота влади (кінцевий характер рішень та обов'язковість виконання цих рішень органами державної влади, суб'єктами господарювання, громадянами).
3. Законодавча наявність протипага та балансів (виключення підпорядкування будь-якому зовнішньому керівництву, крім Кабінету Міністрів України).
4. Законодавче закріплення та достатність фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення для ефективного здійснення функцій контролю.

**Шляхи та механізми подолання кризового стану.**

1. Для приведення у стан рівноваги повноважень і функцій систем державних гілок влади назріла необхідність удосконалення структури управління державними органами контролю, а саме виведення із підпорядкування міністерств, керівників ЦОВВ та ОДА органів державного контролю. Це зніме протиріччя між законними повноваженнями у здійсненні всебічного контролю та реальною можливістю здійснення такого контролю, особливо органів виконавчої влади.
2. ДЕІ та інші органи контролю мусять бути підпорядковані та підзвітні лише Кабінету Міністрів України як вищому органу виконавчої влади.
3. Першим кроком до виправлення ситуації, стало б внесення змін та виключення із Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» положень щодо погодження з Міністрами

**ПІРАМІДА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО КОКТРОЛЮ (НАГЛЯДУ)**



**Необхідна (в рамках нової парадигми)**



та керівниками місцевих держадміністрацій призначень/звільнень керівного складу регіональних та центральних органів державного контролю (в тому числі і ДЕІ).

Це практично усуне конфлікт інтересів у керівників різних гілок влади та створить механізм персональної відповідальності керівництва Інспекцій за результати роботи своїх підлеглих та структури в цілому.

Дасть можливість оцінити реальний стан навколишнього середовища в країні, створить об'єктивну картину впливу господарської діяльності на екологічний стан, дозволить запропонувати дієві кроки для запобігання національним загрозам, забезпечити сприятливі екологічні умови існування майбутнім поколінням українців.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

Надійшла 11.06.2015

*Яковлев И.О.*

Секретариат Кабинета Министров Украины,  
г. Киев

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ  
КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
РЕФОРМ В УКРАИНЕ (НОВАЯ ПАРАДИГМА)

Нынешняя кризисная ситуация, в которой находится вся вертикаль исполнительной власти в стране, особенно ее контролирующее звено (инспекции), все яснее указывает на прогрессирующий конфликт парадигм постсоветской системы управления и «рожденной в муках» новой украинской системы государственного управления (контроля). Концепции «реформирования» исполнительной ветви, которые предлагаются правительственной коалицией, насколько

несовместимы, настолько же и едины в желании достичь или хотя бы приблизиться к европейским аналогам.

**Ключевые слова:** государственный экологический контроль, реформы, парадигма, система, механизм, меры.

*Yakovlev I.O.*

Secretariat of the Cabinet of Ministers  
of Ukraine, Kyiv

STATE ENVIRONMENTAL CONTROL  
IN TERRITORIAL-ADMINISTRATIVE  
AND ECONOMIC REFORMS IN UKRAINE  
(NEW PARADIGM)

The current situation of crisis in which the entire vertical of executive power in the country, especially its link controlling (inspection), it clearly indicates the progressive paradigm of post conflict management and 'born in the throes of the new Ukrainian system of state control (control). Concept of «reform» the executive branch proposed a coalition government, so incompatible, and equally united in the desire to achieve, or at least get closer to European counterparts.

**Key words:** state environmental control, reform paradigm, system, mechanism, measures.