



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ
від 27 грудня 2017 р. № 1013-р
Київ

Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади



НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОЛОГІЧНИЙ
ЦЕНТР
УКРАЇНИ

Інституційна реформа системи охорони довкілля України -

ОБОВ'ЯЗКОВА умова членства в ЄС



НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОЛОГІЧНИЙ
ЦЕНТР
УКРАЇНИ

Аналітичний документ

ІНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ УКРАЇНИ – ОБОВ'ЯЗКОВА УМОВА ЧЛЕНСТВА В ЄС

Київ 2024

Автори

Ганна Голубовська-Онісімова, Руслан Гаврилук — Національний екологічний центр України; Наталя Андрусевич — РАЦ «Суспільство і Довкілля»; Олена Кравченко — МБО «Екологія – Право – Людина»; Тамара Малькова — МБО ІЦ «Зелене досє».
ISBN 978-617-7699-57-5



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ІНТЕРНЬОЗ
УКРАЇНА**

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



УКРАЇНЬСЬКА
НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
ФОРУМУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



УКРАЇНЬСЬКА СТОРОНА
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС



Ресурсно-аналітичний центр
«Суспільство і довкілля»



Інформаційний центр
«Зелене досє»



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА
ЕПЛ

Підготовлено в рамках проекту «Системні екологічні реформи на шляху до ЄС: взаємодія парламенту і громадянського суспільства», що став можливим завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Резюме

Процес деградації центрального органу виконавчої влади, який відповідає за формування та впровадження державної екологічної та кліматичної політики, був запущений у 2012 році. Тоді був прийнятий закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», який зруйнував систему державного управління охороною довкілля в Україні.

З дня створення Міністерства охорони довкілля та природних ресурсів в 1991 році як самостійного ЦОБВ, його очолювали 19 міністрів, призначення кожного супроводжувалося реорганізаціями (які почастишали після 2012 року), створювалися та ліквідовувалися підрозділи та підпорядковані ЦОБВ, було ліквідовано територіальні органи, скорочувався штат, послідовно відбувалося зниження якості фахівців, втрачалася інституційна пам'ять.

Наразі серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням разом державної та регіональної політики. Згідно ж зі Стратегією реформування Державного управління України на 2022 – 2025 роки (Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021), у системі розподілу функцій між ЦОБВ Міністерства мусять займатися тільки формуванням державної політики у своїй галузі, а інші функції - впровадження, нагляду та контролю - мусять бути передані агентствам і службам.

Реформа системи державного управління від початку і досі не приділяла належної уваги управлінню охороною довкілля. Навіть зараз, коли розпочалися перемовини про вступ до ЄС, Уряд фактично продовжує ігнорувати такі надзвичайно важливі чинники як **пріоритетність екологічної політики** та обов'язковість вимог її інтеграції до політик інших секторів; **надзвичайну складність впровадження саме екологічного та кліматичного розділу переговорної рамки про вступ до ЄС (Глава 27)**, оскільки йдеться про більше ніж 200 екологічних директив та регламентів ЄС; **чи не найбільшу серед інших розділів вартість впровадження (довкіллевих) acquis ЄС, водночас - низьку спроможність поглинання асигнувань ЄС.**

Ми бачимо з досвіду багатьох країн, що переговорний процес був тісно пов'язаний з питаннями спроможних інституцій. Водночас, щодо переговорних позицій, **перехідні заходи чи відступи не можуть стосуватися адміністративної спроможності.** Тобто, якщо щодо термінів впровадження частини або статті директиви можна домовлятися про перехідні періоди чи перенесення термінів впровадження, то стосовно адміністративної спроможності це не припустимо, вона мусить бути на місці одразу.

Наразі інституційна реформа в Україні відбувається без системного бачення, якої саме державної цілісної системи охорони довкілля та клімату ми прагнемо. Всупереч законодавству та міжнародним зобов'язанням, профільне міністерство і досі не спромоглося представити план інституційної реформи системи охорони довкілля.

Завдяки практичному досвіду (як України, так і країн-членів ЄС), прагненню громадськості та діяльності фахівців визначено **три основні принципи інституційної реформи довкілля царини**, всі з яких необхідно впроваджувати у координації (синергії) між собою: **системність підходів, пріоритетність впровадження базових реформ, інтегрованість інституційної складової до програми адаптації законодавства.**

Міндовкілля мусить провести функціональний аналіз всієї інституційної системи охорони довкілля (включно з обласним та місцевим рівнем, системами формування, розподілу та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів) **з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та зміни клімату, розглянути можливості повернення до структури Міністерства територіальних управлінь та альтернативні сценарії ефективного впровадження державної екологічної політики на регіональному та місцевому рівнях** з огляду на ті виклики, які постали внаслідок тотального нищення довкілля протягом десятилітньої російсько-української війни.

Міндовкілля, Комітет ВРУ з екологічної політики та природокористування, на основі висновків та рекомендацій такого аналізу, за участі двох проєвропейських платформ громадянського суспільства та його фахівців, на базі Діалогового майданчика при профільному Комітеті/Підкомітеті з євроінтеграції мусять **сформувати бачення архітектури ЦОВВ системи охорони довкілля та клімату.** Приділити особливу увагу забезпеченню функцій моніторингу стану довкілля, наочності представлення та доступності цих даних, аналізу та підготовки обґрунтованих рішень, оцінки досягнення цільових показників, забезпеченню консультацій з громадськістю та зворотнього зв'язку щодо формування та оцінки ефективності екологічної політики, а також приділити особливу увагу функціоналу оцінки впливу на довкілля планованої діяльності суб'єктів господарювання (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки планів та програм (СЕО) з метою підвищення якості звітів екологічних оцінок, прозорості і зручності реєстрів ОВД і СЕО, контролю за якістю проведення екологічних оцінок.

Необхідно **прискорити впровадження базових реформ** державного моніторингу стану довкілля, державного екологічного контролю, реформи юридичної відповідальності за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронного законодавства та фінансової реформи у сфері охорони довкілля та клімату.

У процесі планування та реалізації євроінтеграційних зобов'язань України для набуття членства в ЄС необхідно звернути особливу увагу на забезпечення інституційної складової процесу, зокрема, включення необхідних положень до програми адаптації законодавства, особливо в контексті посилення спроможності.

Вступ

Реформа системи державного управління (ДУ) триває в Україні досить давно, але тільки в 2016 році Принципи державного управління SIGMA/OECD стали для неї основоположними з прийняттям Стратегії реформування державного управління України. Нова Стратегія реформування держуправління на 2022-2025 роки приймалася за часів отримання статусу кандидата України в члени ЄС та в очікуванні початку перемовин.

Проте, що стосується саме Міністерства охорони/захисту довкілля та природних ресурсів та підпорядкованих йому інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), до останнього часу громадськості було дуже складно привернути увагу Уряду та народних депутатів України до проблем неефективності екологічної політики та першопричини цього – неспроможності ЦОВВ, які за це відповідають.

У спільній аналітичній роботі двох проєвропейських платформ ОГС (РГЗ УНП ФГС СхП та РГ5 УСПГС Україна-ЄС) інституційна слабкість системи охорони довкілля України виявлена як одна з п'яти системних проблем екологічної політики, які призводять до її неефективності¹.

Протягом 33 років незалежності так і не вдалося створити сучасну систему належного екологічного врядування (НЕВ), яка би була прозора, залучала до участі у прийнятті рішень різні зацікавлені сторони, була б підзвітною суспільству, ефективною та впроваджувала узгоджену на всіх рівнях політику. Основою НЕВ є спроможна інституційна система державних органів влади, яка зможе гідно та в строки реалізувати завдання, які стоять перед Україною згідно з переговорним розділом 27 «Довкілля та зміна клімату» для вступу в ЄС.

Реформа інститутів державної влади в царині охорони довкілля та зміни клімату є нагальною потребою і вирішальною передумовою для успішного проходження чи не найбільш складного розділу переговорної рамки про вступ, оскільки на відміну від зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (УпроА), тепер буде недостатньо просто прийняти (збільшене за обсягом чи не в 10 разів порівняно з УпроА) європейське законодавство, але і довести його впровадження.

А. Інституційна система охорони довкілля в Україні: 30+ років перманентної трансформації заради трансформації

28 квітня 1990 року, згідно з Декларацією про державний суверенітет України, Держкомприроди було названо Державний комітет Української РСР по екології і раціональному природокористуванню. 13 травня 1991 року Держкомприроди отримав статус міністерства. З того часу Міністерство очолювали 19 міністрів², це – найбільша кількість серед усіх ЦОВВ з дати набуття Незалежності України. Колотнеча з реорганізаціями, ліквідацією територіальних органів, скороченням штату, змінами керівництва, зниження якості фахівців, втратою інституційної пам'яті протягом

¹<https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2023/11/assessment-of-ua-environmental-policy-implementation.pdf>

²https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_міністрів_екології_та_природних_ресурсів_України

десятиліть досягла кульмінації в 2019 р., коли, після невдалої спроби 2015 року, Міністерство було ліквідовано як самостійний орган шляхом приєднання до іншого міністерства – енергетики. На щастя, через рік Міндовкілля з новою назвою було поновлено як самостійний орган, але були втрачені час, ресурси, а також – інформація з офіційних вебресурсів, яка накопичувалася більше 10 років. В цей раз інституційну пам'ять було надійно видалено аж до того, що на заново створеному офіційному веб-порталі Міндовкілля тепер записано, що міністерство створено в 2020 році³.

У 2012 році був прийнятий сумнозвісний закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», який зруйнував систему державного управління охороною довкілля та поклав початок нескінченним спробам ліквідації головного ЦОВВ у сфері ОПНС. Постановою КМУ від 13. 03. 2013 року № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» були ліквідовані територіальні управління в складі Мінприроди, а їх функції передані до ОДА, більшість з яких утворила структурні підрозділи (департаменти) у власній структурі, але не одразу і не за єдиним шаблоном, а деякі згодом намагалися їх ліквідувати⁴. Тоді ж відбулася відповідна реорганізація Держекоінспекції (ліквідували районні інспекції) і на додачу і в Міністерстві, і в інспекції значно скоротили штат. Також була ліквідована Державна служба заповідної справи.

В результаті 6-ти реорганізацій міністерства численні його функції приєднувалися чи від'єднувалися. Наприклад, функція забезпечення ядерної та радіаційної безпеки: з 1994 по 1999 рік у складі Міністерства ОПНС та ядерної безпеки, з 2000 р. – незалежний ЦОВВ Держкомітет з ядерного регулювання, в 2010 р. – перейменовано на Держінспекцію з ядерного регулювання, в 2019 р. підпорядковано міністру енергетики та захисту довкілля, а в кінці того ж року підпорядковано ПМ, що, до речі, краще відповідає міжнародним вимогам до незалежності органу нагляду та контролю за ядерною безпекою.

Державний комітет України із земельних ресурсів був ЦОВВ до 2007 р., коли постановою КМУ був реорганізований у Державне агентство земельних ресурсів, підпорядковане міністру охорони НПС. Через рік, у 2008 р., знов відбулася реорганізація, і знову був утворений Держкомзем, підпорядкований Мінприроди. У 2011 р. Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України) стало центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів та топографо-геодезичної і картографічної діяльності, підпорядкованим Мінагрополітики. А вже в 2014 р. Держземагентство перетворюється на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, підпорядковану і досі Мінагрополітики⁵.

³<https://mepr.gov.ua/pro-nas/misiya-ta-strategiya/>

⁴Завдяки природоохоронному рухові були проаналізовані положення цих нових департаментів у всіх областях, написане уніфіковане положення, яке екологічною громадськістю пропонувалося взяти за основу у всіх обласних державних адміністраціях.

<https://epl.org.ua/environment/likvidatsiia-terytorialnykh-upravlin-ministerstva-okhorony-navkolnyshnoho-pryrodnoho-seredovishcha-ta-analiz-povnovazhen-novostvorenykh/>

⁵https://uk.wikipedia.org/wiki/Державна_служба_України_з_питань_геодезії,_картографії_та_кадастру

У 1999 р. було утворено Комітет України з питань гідрометеорології – Гідрометком (на базі Держгідромету) зі збереженням статусу центрального органу виконавчої влади. В кінці того ж року Держгідромет перетворився на Департамент у складі Мінекоресурсів. У 2001 році було утворено Держгідромет як державну службу у складі Мінекоресурсів. У 2005 р. УОДУ⁶ Держгідромет було передано до складу МНС⁷. Надалі тривали зміни щодо статусу та форми Держгідромету, МНС перетворилася на ДСНС, а сьогодні це – Український гідрометеорологічний центр у складі ДСНС.

Функції управління лісами/ лісовим господарством та водними ресурсами/ водним господарством закріпилися в домені Міндовкілля протягом 90-х років (1997 р. Мінлігосп було реорганізовано у Держкомітет, який підпорядковувався Мінприроди, з 2011 р. – Держагенство; в 1991 році Мінводгосп реорганізовано в Деркомжводгосп, підпорядкований Мінприроди, а в 2010 році на його базі утворено Державне агентство водних ресурсів із збереженням функції забезпечення меліорації, яка в 2021 році мігрувала до Державного агентства рибного господарства, що підпорядковується Мінагрополітики, яке з 2023 р. перейменовано на Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм під проводом Мінагрополітики).

Наразі Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів підпорядковуються 5 органів ЦВВ: Державне агентство лісових ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України.

Водночас, до основних завдань Міндовкілля, серед інших, входить реалізація державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття; формування, збереження та використання екологічної мережі; організації охорони та використання природно-заповідного фонду; а також - охорони атмосферного повітря; моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів; регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів; охорони озонового шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління; зміни клімату, і - розвитку водного господарства, управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів⁸. Виникають питання, як без Держгідромету та без Держгеокадастру у підпорядкуванні Міндовкілля останнє може ефективно виконувати ці функції? І це тільки одне з питань ефективності інституційної будови системи охорони природи та клімату, яке буде необхідно детально розібрати.

Це та інші запитання щодо розподілу функцій між органами ЦОВВ у системі охорони довкілля, конкуренції з органами підпорядкування іншим системам, як-от Мінагрополітики чи ДСНС, спроможності управляти охороною довкілля на місцях, чисельності персоналу та його кваліфікації – досі не аналізувалися комплексно і не обговорювалися публічно з фахівцями та громадськістю.

⁶урядовий орган державного управління в складі ЦОВВ

⁷https://uhmi.org.ua/pub/np/269/khilchevsky_osadchy_269.pdf

⁸<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-n#n13>

Згідно з Положенням про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, до його функцій входить як формування державної політики, так і впровадження державної політики водночас, а агреговані завдання в різних сферах компетенції включають 163 пункти, деякі з яких (як-от п. 25) самі складаються з декількох сторінок переліків функцій. При цьому, п. 163 – це «інші повноваження, визначені законом». Серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням разом державної та регіональної політики⁹. Згідно ж зі Стратегією реформування Державного управління України на 2022 – 2025 роки (Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021), у системі розподілу функцій між ЦОВВ Міністерства мусять займатися тільки формуванням державної політики у своїй галузі, а інші функції - впровадження, нагляду та контролю - мусять бути передані агентствам і службам.

Поки триває впровадження чергової стратегії реформи системи державного управління, а більша частина території України, в тому числі ПЗФ, знаходиться під обстрілами, почастишали випадки впровадження земельних та лісових схем, зокрема захоплення земель ПЗФ, незаконне розорення прибережно-захисних смуг, вирубування лісів під приводом нагальної потреби будівництва фортифікаційних споруд тощо. Є області, в яких показник площі територій ПЗФ не збільшується понад 10 років і становить чи не третину від необхідного згідно з законодавством України. ОДА, які перебрали повноваження Мінприроди в регіонах та на місцях, часто не цікавляться питанням розширення територій ПЗФ, а скорше навпаки. Так, прикладом земельних обгородок є незаконне розширення меж населених пунктів за рахунок особливо цінних земель НПП, є випадки, коли таким чином територія села збільшувалася в 2 рази. Департаменти екології ОДА в суді можуть відстоювати інтереси місцевої влади, а не об'єктів ПЗФ, всупереч очевидним фактам порушення законодавства (немає правових підстав, не проведено СЕО, порушено регламент засідань місцевої ради тощо). Конфлікти між місцевою владою та Міністерством щодо призначення директорів новостворених НПП¹⁰ призводить до того, що адміністрації в останніх відсутні протягом тривалого періоду, і цінні природні території стають беззахайними. Так було знищено більше 1000 дерев на території Куяльницького НПП, понад 100 млн грн збитків завдано державі¹¹.

Таким чином, наслідки «реформи» 2012 року з ліквідації територіальних органів Міндовкілля та Держекоінспекції, а також Державної служби заповідної справи призвели до значного занепаду державної природоохоронної діяльності на місцях, браку місцевої екологічної та кліматичної політики, невиконання Стратегії державної екологічної політики, втрати компетенції в цілому і фахівців зокрема, низької якості або відсутності як типового положення, так і будь-яких положень про екологічний фонд, а регіональні цільові комплексні програми - за відсутності методичних рекомендацій - часто не містять екологічних цілей, або підміняють їх екологічно шкідливими.

⁹<https://mepr.gov.ua/pro-nas/struktura/zagalna-struktura-mindovkillya/>

¹⁰Після «реформи» 2012 року голова ОДА має право не погоджувати кандидатуру з Міндовкілля, до того ж, це - чутливе питання для місцевих еліт, які звикли вважати місцеві природні ресурси своєю власністю.

¹¹<https://dbr.gov.ua/news/na-odeshhini-dbr-vikrilo-masshtabnu-nezakonnu-rubku-derev-u-nacparku-kuyalnickij>

Б. Реформа державного управління: де в ній знаходиться система охорони довкілля та зміни клімату?

У статті 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами.

Належне екологічне врядування, між тим, є однією з головних сфер співробітництва відповідно до Глави 6 УпроА «Навколишнє природне середовище». За цими зобов'язаннями Україна вже давно мала розробити **План інституційних реформ** з такими складовими:

- визначеними термінами для забезпечення впровадження екологічного законодавства;
- розподілом повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- процедурами прийняття рішень та механізмів їх виконання;
- процедурами інтеграції екологічної політики в інші політики держави;
- визначенням необхідних фінансових та людських ресурсів;
- механізмами їх перегляду.

План не було розроблено. Здається, чиновники вважали, що Главу 6 УпроА виконувати не важливо, а головне – прийняти законодавство відповідно до Додатку ХХХ. А тепер виявляється, що вступити до ЄС неможливо без доведення впровадження цього законодавства, і тепер потрібно це робити не для 29 директив та регламентів, а для всієї екологічної та кліматичної політики ЄС.

Що стосується нової Стратегії реформування держуправління на 2022-2025 роки, то вона вже приймалася за часів отримання статусу кандидата України в члени ЄС та в очікуванні початку перемовин. Тема «реформування системи державного управління» розглядається з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (далі – Програма SIGMA) та викладених у документі “Принципи державного управління”¹²; займає чільне місце.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року, за Стратегією є наступні: 1) забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; 2) формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; 3) розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Відповідно до європейських принципів система органів виконавчої влади має бути чітко та ефективно організована, забезпечувати доступ до публічної інформації та захист прав громадян під час взаємодії з державними органами. **Стратегія виділяє такі досягнення, а також проблеми**, які потребують розв'язання на шляху впровадження цих принципів:

¹²<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>

- Досягненням вважається утворення Директоратів у структурі апарату міністерств (у новій структурі Міндовкілля Директорати взагалі відсутні), які здійснюють формування політики, що посилює спроможність міністерств до планування і реалізації реформ. Також, відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013¹³, продовжується поступове позбавлення міністерств невластивих їм функцій з реалізації політики, зокрема, шляхом передачі відповідних функцій до існуючих або нових центральних органів виконавчої влади, хоча відзначається, що процес йде повільно. Також відзначається, що актуальною залишається проблема низької ефективності планування діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, забезпечення орієнтації на результат, а не на процес. Основними причинами, які призвели до цього, вказується застаріле законодавство щодо державного планування та підзвітності, а також недостатня координація з реформою управління державними фінансами щодо планування та звітування центральних органів виконавчої влади в процесі формування та виконання державного бюджету.

І Концепція оптимізації ЦОВВ, і нова Стратегія реформування ДУ (хоча менш конкретно і невичерпно) наголошують на таких вадах організації роботи міністерств як орієнтованість не на результат, а на процес; відсутність моніторингу та оцінки ефективності реалізації політики (що робить документи державної політики декларативними, а тому необов'язковими для виконання); роль - виконання доручень, а не ініціювання політичних рішень (policy); неефективне управління людськими ресурсами на держслужбі; конфлікт між функціями формування і реалізації політики; нераціональна структура міністерств, що орієнтується на чисельність, а не на функціонал тощо. Концепція зазначає, що «основні робочі процеси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців».

Також, Концепція містить посилання на висновки оцінки стану справ у системі державного управління, проведеної за участю Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та оприлюдненої у вересні 2018 р., зокрема, виділяє проблему «відсутність методологічних підходів до проведення реформування центральних органів виконавчої влади, зокрема щодо перегляду функцій та повноважень таких органів, їх передачі від міністерств до інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації повноважень або суб'єктів, не наділених владними повноваженнями».

Концепція передбачає на першому етапі впровадження, зокрема, проведення функціонального обстеження пілотних міністерств, до яких не входить Міндовкілля, а на другому етапі (2019-2020 рр.) проведення функціонального обстеження в інших міністерствах з урахуванням досвіду пілотних міністерств, а також проведення функціонального обстеження інших центральних органів виконавчої влади.

¹³<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text>

У Звіті про реалізацію Стратегії реформи ДУ в 2022 р. за напрямом «Ефективне врядування» стверджується, що уряд провів комплексне функціональне обстеження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, координацію цього процесу здійснював безпосередньо Прем'єр-міністр. Головна мета такого обстеження - оптимізація діяльності, перегляд функцій щодо актуальності їх виконання під час дії воєнного стану, оптимізація штатної чисельності ЦОВВ та кількості персоналу підпорядкованих підприємств, установ та організацій, ефективного використання державного майна, що належить до сфери управління відповідних органів. Також зазначається, що керівництво Уряду ініціювало оптимізацію системи ЦОВВ. Тривають заходи щодо оптимізації системи ЦОВВ з метою скорочення їх кількості та витрат на утримання державного апарату¹⁴.

Якщо функціональне обстеження Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів і проводилося, то про це немає публічної інформації у відкритому доступі. Також серед усіх документів політики реформ державного управління та оптимізації ЦОВВ відсутня увага до такого важливого підрозділу державного управління, як охорона довкілля та зміна клімату.

Тобто, навіть зараз, коли розпочалися перемовини про вступ до ЄС, Уряд фактично продовжує ігнорувати такі надзвичайно важливі чинники:

- **пріоритетність екологічної політики та обов'язковість вимог її інтеграції до інших політик секторів**, обов'язковість впровадження не тільки директив та регламентів ЄС, але і екологічної та кліматичної політики ЄС, зокрема, Європейського зеленого курсу та досягнення цільових показників цієї політики (цільовими показниками, їх моніторингом та оцінкою досягнення профільне міністерство взагалі не займається, згідно з інформацією, що є у вільному доступі);

- **надзвичайна складність впровадження саме екологічного та кліматичного розділу переговорної рамки про вступ до ЄС (Глава 27)**, оскільки йдеться про новітню політику ЄЗК, що потребує глибокої інтеграції екологічної та кліматичної політики, реалістичного плану та відповідної інституційної спроможності у досягненні її показників, а також для впровадження більше 200 екологічних директив та регламентів ЄС;

- чи не **найбільша серед інших розділів вартість впровадження (довкіллевих) acquis ЄС**: у 90-ті роки впровадження екологічних acquis ЄС для нових членів ЄС з ЦСЕ коштувало близько 1К євро на душу населення, що для України склало б тоді приблизно 46 млрд євро загалом. Сьогодні ця сума тільки через інфляцію (без урахування воєнних дій) досягла б близько 76 млрд. І надалі вона зростатиме. Тут йдеться насамперед про інвестиції в належне очищення промислових скидів у поверхневі водойми та питної води, побутових стоків, викидів у повітря та забезпечення належного функціонування інфраструктури поводження з відходами¹⁵. Такі обсяги фінансування потребуватимуть також **окремої уваги до системи екологічних фінансів, проведення реформи порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, утворення екологічного фонду як окремої юридичної особи** із залученням додаткових коштів для фінансування

¹⁴https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/39/PAR_Report_2022_ukr.pdf

¹⁵<http://eap-csf.org.ua/2022/12/09/pozytsijnyj-dokument-unp-povoienne-vidnovlennia-ukrainy-maie-buty-zelenym/>

природоохоронних заходів та реалізації природоохоронних інвестиційних проектів¹⁶, інших заходів для підвищення спроможності поглинання асигнувань ЄС (див. прикладі Румунії нижче).

Отже, слід розглядати не окреме міністерство та інші ЦОВВ, що йому підпорядковуються – необхідно провести функціональний аналіз всієї системи державного управління в сфері охорони довкілля та клімату, включно з обласним та місцевим рівнем та системою фінансування, з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та зміни клімату.

Приклад функціонального обстеження сектору охорони довкілля в країнах- нових членах ЄС (WB, 2011)¹⁷

Метою функціонального огляду сектору навколишнього середовища, води та лісового господарства, яку здійснив Світовий банк, була допомога Уряду Румунії у розробці та впровадженні плану дій підвищення ефективності та результативності управління галуззю, а також зміцнення тих функцій, які підтримують виконання Румунією ключових директив ЄС, сприяють прискоренню зближення з екологічними аспис, усувають обмеження для поглинання структурних фондів ЄС та забезпечують стале управління природними активами країни.

Коли Румунія приєдналася до ЄС у 2007 році, вона отримала приблизно 4,5 мільярда євро — майже чверть загальних коштів ЄС, інвестованих у Румунію в рамках політики згуртованості (2007-2013), — на програму захисту навколишнього середовища. Проте, вони не могли скористатися ефективно цими коштами через дуже низький рівень поглинання, неспроможність ефективно управляти фондами ЄС, відсутність зрушень у вирішенні екологічних проблем, особливо щодо водопостачання та водовідведення, дублювання цільового фінансування з національного бюджету, також дублювання функцій декількох міністерств в управлінні фінансуванням програм, внаслідок чого відбувалося перевантаження державного бюджету та державних установ-виконавців тощо. Виконання вимог ЄС, які швидко змінюються, потребувало набагато більшої інституційної спроможності, в тому числі на місцях, а сектор не мав стратегічної структури з чітким процесом визначення пріоритетів, надійної системи моніторингу та оцінки, та т. ін. Впровадження відбувалося дуже повільно через сукупність факторів: обмеження управління та адміністративні обмеження; конфлікти, що виникали через відсутність чіткості правил та інструкцій; занадто багато контролю всередині системи, уникнення ризику; деморалізований, погано навчений і слабко стимульований персонал.

Рекомендації були надані у трьох сферах: формулювання галузевої стратегії¹⁸ та управління цією стратегією, організація галузі та ефективність діяльності, а також наскрізні питання.

¹⁶Згідно з Національною економічною стратегією до 2030 р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

¹⁷<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/154f80c0-1ab7-533b-b20e-a0e98eaa5673>

¹⁸ Зазначається, що «...важливо підготувати галузеву стратегію, яка об'єднає політичні пріоритети як ЄС, так і Уряду Румунії, з цілями та планами реалізації секторів навколишнього середовища, води та лісів. Стратегія має ґрунтуватися на баченні галузі та охоплювати п'ять основних сфер: завершення правових та інституційних реформ, пріоритезація та прискорення інвестицій та поглинання фондів ЄС, зміцнення

У розділі IV. Конфігурація сектору, продуктивність і виклики, функціональна та територіальна організація сектору - аналізується ефективність функцій центрального та підпорядкованих ЦОВВ, які включають Національне агентство з охорони навколишнього середовища (органи впровадження державної екологічної політики), Національний екологічний фонд (як окрема державна інституція, створена за 2 роки до вступу Румунії до ЄС), Національна екологічна охорона, Румунські води та національна лісова адміністрація.

В. Спроможність системи охорони довкілля та клімату України впроваджувати політику та законодавство ЄС та досвід країн-членів ЄС щодо інституційної розбудови.

Україна стала кандидатом на членство в ЄС (червень 2022) і кандидатом на членство в Організації економічного співробітництва та розвитку (жовтень 2022), остання впроваджує за підтримки ЄС програму SIGMA, з якою ґрунтовно співпрацює Уряд України. SIGMA випустила у грудні 2023 року другий звіт з оцінки державного управління в Україні¹⁹ на відповідність принципам публічної адміністрації, які стосуються адекватності політичних, законодавчих та інституційних засад державного управління, процедур, менеджменту персоналу, підзвітності, надання сервісу громадянам, а також управління державними фінансами. Автори цього моніторингового звіту оцінювали як передумови, так і практичну діяльність. Міндовкілля є одним з чотирьох ЦОВВ, які вивчалися більш детально. Проте, все одно це загальний, а не специфічний (системи охорони довкілля) напрям впровадження Стратегії реформування Держслужби з 2022 рр.

Відзначаючи високу стійкість системи державного управління в Україні під час війни, SIGMA підкреслює, що воєнний стан негативно вплинув на низку важливих індикаторів, зокрема щодо відкритості та прозорості, а також винайму працівників на конкурсних засадах, що вважається тимчасовим. Звіт підкреслює, що ефективність процесу відновлення України та успішний вступ до ЄС залежить від сильних державних інституцій. Відзначаючи загальний прогрес порівняно з базовим звітом 2018 року, цей звіт констатує відсутність прогресу щодо підготовки політик та їх координації. Виділяючи тренд агенціалізації (тобто, тяжіння до створення нових агенцій в сфері відповідальності міністерств, але без попереднього аналізу наслідків), звіт підкреслює тим не менше їх практичну автономність у плануванні діяльності, формальне схвалення і повну відсутність інспектування Міністерством їхньої діяльності. Ця практика поєднується з непотрібним мікроменеджментом агенцій з боку міністерств, а планування орієнтовано на процес, а не на результат. Серед проблем у самих Міністерствах також відзначені нечіткий розподіл владних повноважень на рівні топ-

функцій регулювання та суспільних благ (включаючи зміну клімату та біорізноманіття/Natura 2000), упорядкування та зміцнення управління лісовими ресурсами та адміністрування, а також покращення якості навколишнього середовища при максимальному збільшенні перспектив зеленого зростання економіки. Нарешті, стратегія має бути дієвим «живим документом», який відображатиме консультативний та інклюзивний процес і широко розповсюджений».

¹⁹https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf

менеджменту, труднощі з делегуванням відповідальності на нижчий рівень управління в міністерстві, в той час як директори та департаменти конкурують між собою за відсутності зрозумілої системи субординації. Таким чином, внутрішня реорганізація міністерств відповідно до розпоряджень КМУ щодо реформи ЦОВВ зависла. (Як вже згадувалося вище, в новій структурі Міндовкілля Директорати вже відсутні, залишилися тільки Департаменти).

Водночас, ще один моніторинговий звіт (2023, за результатами щорічного проведення аналізу потреб щодо інституційної спроможності та кадрового складу органів державної влади, відповідальних за виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції), який готує щорічно Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) за підтримки ОЕСР, демонструє, що Міндовкілля потребує зміцнення експертизи та професійної спроможності у 14 з 34 областей експертизи (8 – Мінекономіки), важливих і складних у підготовці до вступу до ЄС, в тому числі щодо інститутів. Інституційну експертизу, крім НАДС, серед ЦОВВ запросило тільки Міндовкілля. Це дає певні надії на реформу екологічної політики як інтегровану і наскрізну, а також на інституційну реформу системи охорони довкілля та клімату.

Отже, для вступу до ЄС Україна мусить транспонувати та впровадити більше 200 директив, регламентів, забезпечити інтеграцію екополітики, а також впровадити судову практику. З Додатку ХХХ Угоди про асоціацію 29 директив та регламентів, які Україна мала імплементувати, не всі і досі транспоновані та впроваджені. У Міністерства з'являються нові функції, можливо, нові інституції, щоб впроваджувати нові регламенти/ директиви, наприклад, щодо хімічних речовин. Тому було б добре, щоб коли законодавство буде транспоноване, інституційна система була вже готова до його подальшого впровадження з належною якістю і швидкістю. Держава сама вирішує, чи створювати нові органи. Але не можна це робити просто так. Необхідно провести детальний аналіз та широке обговорення, для чого і який новий орган створюється. Кількість персоналу важлива, але спроможність виконувати функції, кваліфікація є ключовою. Також необхідне знання мов. Щодо контролю за прийнятим законодавством, роль екоінспекції важлива, але і стан загального реформування в країні визначає ефективність контролю. Недаремно Україна та ЄС почали переговори з загальних реформ – корупція, поліція, прокуратура, суди. Як член ЄС, Україна буде потребувати інституційного ресурсу для взаємодії з ЄС: участь в інституціях ЄС, звітування щодо впровадження політики та законодавства, подання необхідних даних і статистики.

Ми бачимо з досвіду багатьох країн, що переговорний процес був тісно пов'язаний з питаннями спроможних інституцій. Для відкриття наступної Глави для переговорів, ЄС може встановити бенчмарки, і країна-кандидат повинна виконати певні умови. Наприклад, у Хорватії для відкриття переговорів за екологічною главою була вимога підготувати Стратегічний документ щодо посилення інституційної спроможності виконувати законодавство в сфері довкілля і клімату.

Щодо переговорних позицій, перехідні заходи чи відступи не можуть стосуватися адміністративної спроможності. Тобто, якщо щодо термінів впровадження частини або статті директиви можна просити про перехідні періоди чи переніс термінів

впровадження, то стосовно адміністративної спроможності цього просити не можна, вона мусить бути на місці одразу.²⁰

Багато країн питання розбудови інституційної спроможності розглядали як частину Програми транспозиції та виконання *acquis* ЄС. Чорногорія підготувала Національну Стратегію з транспонування, імплементації та застосування *acquis* на більше ніж 200 сторінок, з детальним аналізом по всіх директивах та регламентах, аналізом чи прийняте-не прийняте законодавство, велика увага приділялася інституційним питанням.

На прикладі директиви ОВД з цієї стратегії ми бачимо, що Закон вже був прийнятий. Що стосується інституційної структури, було детально розписано, який орган за що відповідає. Міністерство відповідало загалом за впровадження законодавства, Екологічне агентство – за проведення процедури ОВД на національному рівні, на місцевому рівні – місцевий уряд в 23 муніципалітетах, а за контроль – екоінспекція. Вони вважали, що додаткових функцій не потрібно покласти на держоргани, але наголошували на потребі збільшити кількість персоналу, необхідності навчання, посиленні комунікації та координації між різними органами влади, можливостей для роботи інспекцій, тренінгах для міністерства, місцевих органів та інспекцій і навчання для суддів. Це - цінний досвід для України, оскільки Україна планує до розробки програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС на осінь цього року, після того як зробить скринінг законодавства, і при підготовці власної Програми варто також включити інституційні питання, використовуючи досвід Чорногорії.

Г. Хто і як мусить сформувати архітектуру інституцій оновленої системи охорони довкілля?

Наразі інституційна реформа в Україні відбувається без системного бачення, якої саме державної цілісної системи охорони довкілля та клімату ми прагнемо. Як вже згадувалося, всупереч законодавству (УпроА, послаблена транспозиція відповідних положень в Стратегії державної екологічної політики), і досі профільне міністерство не спромоглося представити план інституційної реформи системи охорони довкілля.

У спільній роботі профільних робочих груп двох проєвропейських платформ «Довкілля та кліматична стійкість Східного партнерства – оцінка перспективи досягнення в Україні» (2021) розглядалися три сценарії: амбітний, негативний та поміркований (найбільш реалістичний). Очевидно, що Україна рухається шляхом останнього. Що стосується тематики цього дослідження, у сценарії вказувалося наступне:

«Амбітні плани щодо впровадження ЄЗК в Україні розтягуються в часі. Принципи належного екологічного врядування впроваджуються фрагментовано. Процес реорганізації управління галуззю просувається повільно. Зміни/ реструктуризація в Міністерстві відбуваються, але складно оцінити їх ефективність. **Система реформується**

²⁰https://rac.org.ua/vstup-do-yes-uk/acquis-yes/perehidni-zahody-u-proczeni-peregovoriv-pro-vstup-do-yes-dovkillya-ta-zmina-klimatu/?fbclid=IwY2xjawFHuh9leHRuA2FlbQlxMAABHepJQX2B7N1KtAdOnNYY24Dv9OOkKcc4BbGdwSSvp8jNBj_V5KsUPmV_Jg_aem_LoozHNj0UIhAmumYorSEhA

повільно. Проте, у консультаціях з громадськістю розробляється, приймається і починає впроваджуватися план реформи державної інституціональної та фінансової систем у сфері охорони довкілля. Інтеграцію екологічної складової до політик та/або програм доводиться лобювати на різних рівнях, але поступово вона окреслюється та схвалюється на рівні уряду. Також відбувається перегляд та затвердження національного плану дій, конкретних заходів, політик, програм. Пришвидшується процес розробки та прийняття законодавчих актів щодо охорони біорізноманіття, запровадження прозорих екологічних процедур, належного нагляду, контролю і відповідальності, моніторингу, вирішення інших горизонтальних і секторальних екологічних проблем.»²¹

Завдяки практичному досвіду (як України, так і країн-членів ЄС), прагненням громадськості та діяльності фахівців визначено **три основні принципи інституційної реформи довкіллевої царини**, всі з яких необхідно впроваджувати у координації між собою.

1. **Системність підходів.** Проведення функціонального обстеження системи охорони довкілля, включно з міністерством та іншими підпорядкованими ЦОВВ, регіональним та місцевим рівнем та системою фінансування - для формування бачення оптимальної архітектури спроможних інституцій охорони довкілля з врахуванням рекомендацій SIGMA та специфічних рекомендацій щодо довкіллевого домену системи державної влади України. Формування варіантів такої архітектури. Широке обговорення з громадськістю. Вибір пілотної архітектури, затвердження та гарантії недоторканості структури на погоджений термін впровадження завдань згідно з переговорною рамкою. Врахування стратегічного розвитку відповідно до змін у ЄС. Моніторинг та оцінка ефективності обраної архітектури. Закладання можливості змін у первинне бачення.
2. **Пріоритетність базових реформ** (відповідає реалістичному сценарію за часів, коли Україна ще і не сподівалася на кандидатство у члени ЄС, див. вище).

Створення сучасних систем, включно з інституціями:

- **державного екологічного контролю,**
- **державного моніторингу стану довкілля**
- **невідворотності юридичної відповідальності за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронного законодавства,**
- **фінансування природоохоронної та кліматичної діяльності,**

– це базові реформи.

Повільно і складно, але посувається до фінальної стадії законопроект про **державний екологічний контроль**. Прийняття даного проекту закону є важливим першим кроком у реформі системи державного екологічного контролю, який передбачає високі стандарти державного управління, демократичності, розумного врядування, прозорості та запобігання корупції (див. Додаток 1). Також поступово, крок за кроком, посувається **реформа**

²¹https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/environmental-and-climate-resistance_web.pdf

системи державного екологічного моніторингу, яка передбачає прийняття пакету нормативних актів, створення реєстрів, ймовірно нових агенцій, що забезпечать здійснення належного моніторингу за станом довкілля задля отримання реальних вихідних даних про елементи довкілля та подальшого планування і здійснення політики на основі цих даних. **Невідворотність покарання** і досі полишається найскладнішою частиною цієї основи реформ. Відтак важливим є розробка пакету нормативних актів про юридичну відповідальність, метою яких має стати забезпечення співмірності відповідальності вчиненому порушенню, усунення наявних прогалин у частині складів правопорушень та встановлення відповідальності для юридичних осіб за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронних норм.

Ще одна з базових реформ - **фінансова реформа** у сфері охорони довкілля і клімату. І першим кроком у даній реформі має стати розробка і прийняття законопроекту про внесення змін у законодавство з метою запровадження **прозорого та цільового використання коштів спеціальних фондів** охорони навколишнього природного середовища, а другим – **утворення центрального екологічного фонду як окремої юридичної особи** із залученням додаткових коштів для фінансування природоохоронних заходів та реалізації природоохоронних інвестиційних проектів (згідно з Національною економічною стратегією до 2030 р.)

3. **Інтегрованість інституційної складової** до програми адаптації законодавства. Для переговорів з ЄС Україна планує підготовку Програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС на осінь 2024 р. За прикладом країн-членів ЄС, інституційні питання повинні бути включені до аналізу кожного законодавчого акту.

В ідеалі, координацію інституційної реформи мусило б здійснювати Міндовкілля/Мінприроди - як ЦОВВ, що формує політику у сфері охорони НПС. Проте, за результатами аналізу системних проблем екологічної політики, які загострилися під час війни, громадські експерти дійшли висновку, що відомча система Міндовкілля наразі невідповідна суспільству, та і взагалі демонструє відсутність стратегічної звітності щодо впровадження екологічної політики, практично ігнорує принципи НЕВ (прозорість, участь громадськості, підзвітність, ефективність та узгодженість політики).

До того ж, міністр (2022 – 2024) не демонструє лідерства у реформах та уникає діалогу з громадянським суспільством.

Неможливо знайти у відкритих джерелах публічної інформації думку міністра про те, чим має займатися саме Міністерство і як відділити основну функцію формування державної екологічної політики від решта декількох сотень функцій. Якою мусить бути структура? Щоб не 4 людини на все міністерство відповідали за формування екополітики. Чи має бути там департамент, який відповідає за написання стратегій, аналітичних документів? Що думає про це міністр? За оцінкою міжнародних експертів, фахівців з реформи ДУ, наше міністерство є найменшим в Кабміні, немає департаментів, які відповідають за фандрейзинг, за написання аналітики. Втрачена культура у міністрів по призначенні на посаду виступати перед громадськістю з баченням пріоритетів власної політики, змісту екологічних реформ, з планом на виконання завдань, які перед ним ставить Уряд України на виконання вимог інтеграції з

ЄС, та обговорювати це відкрито. Яка кількість агенцій та служб нам потрібна, які саме, яка має бути підзвітність, субординація, контроль і підготовка кадрів, зв'язок з університетами/ кафедрами та науковими установами, де та сталість та тяглість процесу та кадрів, все втрачено. Що думає про це міністр? Невідомо. Також незрозумілі пріоритети управління міністерством, коли група менеджерів від держслужби найбільше цікавиться міжнародними проектами, десятки проектів виконуються, виглядають досить подібними, а реформи не просуваються, і інформації про перелік цих проектів, сум, які витрачені, результатів, і як вони застосовані у публічному доступі немає. Немає єдиної донорської платформи, де можна було б обговорити як уникнути дуплікації фінансування і координуватися для синергічного ефекту, звіти непрозорі. З такою ефективністю, нам знадобиться 7 поколінь, щоб впровадити 200 директив та регламентів.

Тому, за потреби широкого діалогу, ми започаткували діалоговий майданчик при профільному комітеті і надалі покладаємося на нього і на добросовісне виконання парламентарями своєї важливої функції парламентського контролю.

Висновки

Реформа системи державного управління від початку і досі не приділяла необхідної уваги системі управління охороною довкілля України. В результаті вона опинилася у критичному становищі напередодні прийняття та впровадження більше ніж 200 НПА ЄС щодо довкілля та зміни клімату.

На тлі неперіоритетності екологічної політики, непослідовні рішення щодо реорганізації міністерства охорони довкілля та природних ресурсів, перепідпорядкування його підрозділів іншим ЦОВВ (Укргідрометцентр, Держгеокадастр), особливо ліквідації територіальних органів в 2012 році та злиття з міністерством енергетики в 2019 р. нанесли значної шкоди інституційній спроможності профільного міністерства формувати ефективну екологічну політику та здійснювати координацію та комунікацію її результативного впровадження. З 1991 року змінилося 19 міністрів і пройшло 6 реорганізацій.

Згідно з Положенням про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, до його функцій входить як формування державної екологічної політики, так і її впровадження водночас, а агреговані завдання в різних сферах компетенції включають 163 пункти, деякі з яких (як-от п. 25) самі складаються з декількох сторінок переліків функцій. При цьому, п. 163 – це «інші повноваження, визначені законом», тобто, ще більше. При цьому, серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням заразом державної та регіональної екологічної політики.

Одним з головних результатів нової Стратегії реформування державного управління України на 2022 – 2025 рр. мусить стати розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави. Для цього, згідно із Стратегією, міністерства необхідно позбавити невласливих їм функцій, залишивши тільки функцію формування та планування політики, а її реалізацію передати іншим (новоствореним) органам для ефективного врядування. Проведення аудиту процесів дасть змогу виявити загальні негативні тенденції та зробити процеси більш зручними для громадян, зазначається в документі.

Функціональний огляд/ аналіз системи охорони довкілля здійснювався в різних країнах Європи в період підготовки до вступу до ЄС чи одразу після з метою укріплення спроможності для впровадження законодавства ЄС та управління коштами фінансової допомоги ЄС. Очевидно, що такий аналіз відчайдушно потрібний Україні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Міндовкілля:

Провести функціональний аналіз всієї інституційної системи охорони довкілля (включно з обласним та місцевим рівнем, системи формування, розподілу та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів) з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та клімату.

Міндовкілля, Комітет ВРУ з екологічної політики та природокористування:

На основі висновків та рекомендацій такого аналізу, за участі двох проєвропейських платформ громадянського суспільства та їх фахівців, на базі Діалогового майданчика при профільному Комітеті/ Підкомітеті з євроінтеграції - сформувати бачення архітектури ЦОВВ системи охорони довкілля та клімату; приділити особливу увагу забезпеченню функцій моніторингу стану довкілля, наочності представлення та доступності цих даних, аналізу та підготовки обґрунтованих рішень, оцінки досягнення цільових показників екологічної політики, забезпеченню консультацій з громадськістю та зворотнього зв'язку щодо формування та оцінки ефективності екологічної політики, а також приділити особливу увагу функціоналу оцінки впливу на довкілля планованої діяльності суб'єктів господарювання (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки планів та програм (СЕО) з метою підвищення якості звітів екологічних оцінок, прозорості і зручності реєстрів ОВД і СЕО, контролю за якістю проведення екологічних оцінок.

Розглянути можливості повернення до структури Міністерства територіальних управлінь та альтернативні сценарії ефективного впровадження державної екологічної політики на регіональному та місцевому рівнях з огляду на ті виклики, які постали внаслідок тотального нищення довкілля протягом десятилітньої російсько-української війни.

Прискорити впровадження базових реформ державного моніторингу стану довкілля, державного екологічного контролю, реформи юридичної відповідальності за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронного законодавства та фінансової реформи у сфері охорони довкілля та клімату. Без проведення цих реформ в умовах повномасштабної війни росії проти України довкілля і надалі залишатиметься мовчазною жертвою, а уряд України в цілому і Міндовкілля зокрема залишатиметься аутсайдером у виконанні своїх зобов'язань згідно з переговорної рамки.

У процесі планування та реалізації євроінтеграційних зобов'язань України для набуття членства в ЄС особливу увагу звернути на забезпечення інституційної складової процесу, зокрема включення необхідних положень до програми адаптації законодавства, особливо в контексті посилення спроможності.

Додаток 1

Законопроект про державний екологічний контроль 3091²² (довідка)²³.

Прийняття даного проєкту закону є важливим першим кроком у реформі державного екологічного контролю, який передбачає високі стандарти державного управління, демократичності, розумного врядування, прозорості та запобігання корупції. Цей законопроект має сприяти більш ефективній фіксації, збору фактів впливу воєнних дій на довкілля та оперативному аналізу екологічних збитків. Актуальним текстом законопроекту передбачено порядок проведення перевірок органів державної влади та органів місцевого самоврядування; порядок проведення перевірок суб'єктів господарювання; порядок проведення заходів із виявлення фактів порушення природоохоронного законодавства та заподіяння шкоди довкіллю та притягнення винних осіб до відповідальності.

Щодо перевірок органів місцевого самоврядування, то об'єктом державного екологічного контролю виступатиме діяльність органів місцевого самоврядування, в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Пропонується проводити планові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства один раз на 3 роки, а позапланові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства за вичерпним переліком підстав, передбаченим законом.

Повному оновленню підлягає, згідно із законопроектом, порядок проведення перевірок суб'єктів господарювання. Так, станом на зараз ми маємо:

1. Неадекватну для природоохоронної галузі критеріальність ризиків, встановлених в ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
2. Недостатній для якісного і належного проведення перевірки максимальний строк у 10 днів.
3. Проведення позапланових перевірок виключно за зверненням фізичної особи або ж дорученням Прем'єр-міністра (у відповідності до статті 6 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).
4. Неможливість проведення перевірки без попередження, а також у вихідні, святкові, неробочі дні чи у нічний час.
5. Безліч колізій у законодавстві, що фактично дозволяють не допускати ДЕІ до перевірки.
6. Відсутність можливості оперативного обмеження господарської діяльності, яка здійснюється із порушенням природоохоронного законодавства і спричиняє екологічну шкоду.

У сукупності, описані фактори зумовлюють неефективність ДЕІ в частині здійснення заходів контролю щодо суб'єктів господарювання.

На вирішення описаних проблем, законопроект пропонує, серед іншого:

²²https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186

²³<https://epl.org.ua>

1. Планові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання плануються, виходячи із ступеня екологічного ризику від провадження діяльності. Ступені ризику розділено на 4 рівні: найвищий, високий, середній та незначний ступені ризику. Планові заходи контролю щодо суб'єктів господарювання віднесених до найвищого ступеня ризику (топ 100 забруднювачів) пропонується проводити один раз на рік, віднесених до високого ступеня ризику – один раз на два роки, віднесених до середнього ступеня ризику – один раз на три роки, а щодо суб'єктів із незначним ступенем ризику – не проводити.
2. Перевірки суб'єктів господарювання найвищого ступеня ризику проводитимуться протягом 15 днів.
3. Позапланові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства проводитимуться за вичерпним переліком підстав, передбачених законом.
4. Подолання прогалин і колізій для унеможливлення недопусків органу державного екологічного контролю до перевірки.

У цілях створення повного і дієвого механізму державного екологічного контролю, законопроект передбачає такі заходи контролю щодо фізичних осіб: патрулювання, рейди, реагування на виклики.

Патрулювання, згідно із законопроектом, проводитимуться на територіях та протягом часу, визначених планом патрулювання, який формується із врахуванням статистики порушень на відповідній території, пори року, сезону, стану компонентів довкілля, динаміки його змін, інших факторів, що є причинами, умовами чи наслідками порушень.

Натомість, рейди пропонується проводити з метою реагування на різке погіршення стану компонентів довкілля, зростання кількості окремих видів порушень чи

кількості порушень на певній території, а також у періоди, коли компонентам довкілля необхідна особлива охорона (період нересту, період тиші, інше).

У відповідності до законопроекту, реагування на виклики є оперативним реагуванням на інформацію про порушення природоохоронного законодавства, повідомлене на гарячу лінію чи офіційну поштову чи електронну адреси органу екоконтролю

Пропонований підхід дозволить забезпечити уникнення додаткового тиску на добросовісних суб'єктів, при цьому, сприятиме ефективному притягненню винних у порушенні вимог екологічного законодавства осіб до відповідальності.

Щодо суб'єктів господарювання проект закону пропонує застосовувати до таких суб'єктів господарсько-правову та цивільну відповідальність (відшкодування шкоди, в тому числі, заподіяної довкіллю). Перелік порушень, за вчинення яких настає господарсько-правова відповідальність, пропонується чітко встановлювати законом, а розміри штрафів встановити на рівні, що відповідатиме ступеню соціальної шкідливості вчиненого порушення (в тому числі штраф за недопуск до перевірки).

Що важливо, процедура притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання чітко врегульована текстом законопроекту.

В цілому, текст законопроекту демонструє чіткість, системність та комплексний підхід до регулювання питання здійснення державного екологічного контролю в Україні. Також проект передбачає прозорість здійснення контролю. Зокрема, законопроектом передбачено відслідковування кожної дій (як фізичних, так і процесуальних) інспектора у часі та у просторі, автоматичну відео-аудіо фіксація всього процесу, фіксування документів, забору проб, отримання аналізів, звернень. Передбачається оцінка ефективності заходу контролю (недопущення порушень, виявлення порушень, притягнення до відповідальності), збору бази даних усіх справ щодо екоконтролю – щодо державних органів, суб'єктів господарювання та фізичних осіб, а також співпраця між уповноваженими органами.

На зміну застарілого законодавчого регулювання, колізіям в діючому законодавстві та прогалинам, недолікам загального регулювання державної системи нагляду (контролю), корумпованості процесів державного екологічного контролю, відокремленості ДЕІ від правоохоронних органів, відсутності реальної відповідальності юридичних осіб законопроект пропонує:

1. Внесення змін до 30 законів України з метою усунення законодавчих недоліків та запровадження спеціального порядку екоконтролю по відношенню до закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
2. Створення оновленого органу екоконтролю, запровадження чітких процедур, прозорості усіх дій через цифровізацію заходів державного екологічного контролю.
3. Екоконтроль є гармонійною частиною правоохоронної системи, що сприяє попередженню погіршення стану довкілля.
4. Запровадження господарсько-правової відповідальності суб'єктів господарювання, яка передбачає високі адміністративно-господарські штрафи для суб'єктів господарювання, в тому числі, за недопуск до перевірки.