

УДК 35.07:354.074.5

С. В. Воробйов,

Голова Українського громадського об'єднання міжвідомчих комунікацій у сфері охорони навколишнього природного середовища e-Екологія

В. В. Мороз,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України

О. В. Медведєва,

кандидат біологічних наук, доцент, завідувач кафедри екології та охорони навколишнього середовища Кіровоградського національного технічного університету

ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) УКРАЇНИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ

S. Vorobyov,

Chairman of the Ukrainian association of interagency communication in the field of the environment e-Ecology

V. Moroz,

Associate Professor at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

O. Medvedeva,

Head of Ecology and Environment Protection Department at the Kirovograd National Technical University, PhD in Biological Sciences (Ecology), Associate Professor

INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL SUPPORT OF REFORMS IN THE SPHERE OF STATE ECOLOGICAL CONTROL OF UKRAINE

У статті розглянуто та проаналізовано необхідність оптимізації діяльності органів державного нагляду (контролю) у контексті реформування системи управління охороною навколишнього природного середовища. Запропоновано першочергові кроки, спрямовані на вирішення існуючих проблем у державному секторі природоохоронної галузі та створення ефективної структури органу державного нагляду (контролю) та його територіальних підрозділів у сучасних умовах із урахуванням чинного законодавства з метою вдосконалення системи державного управління в Україні.

The need to optimize the activities of state supervision (control) in the context of reform of environmental protection system in Ukraine was considered and analyzed. The initial steps to address the existing problems in the environment sector and to raise effectiveness of the state supervision (control) under modern conditions were suggested, taking into account the current legislation and the necessity to improve the system of governance in Ukraine.

Currently in Ukraine the idea of decentralization in all spheres of life in the context of public administration reform is widely spread. Decentralization and deconcentration of administrative functions of state ecological supervision (control) requires gradual optimization of both central office and regional offices of the State ecological inspection of Ukraine. Therefore, the purpose of the article is the allocation of priorities to be addressed as well as leadership that requires rapid development and update of management networks, engagement in public supervisory control of young, energetic, competent and proactive staff of the new generation. This approach will ensure the effective functioning of state supervision (control) in the field of environmental protection and creation of strong human resources, capable to provide high-performance to meet the needs of civil society to perform Ukrainian system of environmental protection.

Ключові слова: система управління охороною навколишнього природного середовища, реформування органів державного екологічного нагляду (контролю), оптимізація діяльності державних органів, вдосконалення системи державного управління.

Key words: system of environmental protection, reform of state supervision (control), optimization, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Відсутність стратегії реформування органів державного нагляду (контролю), непослідовність дій і прямі помилки

не дали змогу створити ефективну, в умовах сучасного динамічного та мінливого середовища, цілісну систему контролю у сфері охорони навколишнього природного середо-

вища. Однією з основних проблем діючої системи державного нагляду (контролю) у сфері екології та природоохорони в Україні є недооцінювання його ролі, як реального інструменту для охорони збереження та відтворення природних ресурсів з одночасним розв'язанням соціально-економічних проблем.

Основною вимогою реформування системи контролю у сфері охорони природи повинна бути її оптимізація у відповідності до сучасних вимог, тобто відповідність визначеним параметрам суспільно-економічного розвитку країни. При цьому одну з провідних ролей в удосконаленні системи управління охороною довілля відіграють цілеспрямовані, адекватні викликам сьогодення, дії керівництва органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, оскільки вони є основою для практичної реалізації реформ на загальнодержавному та місцевих рівнях, що в свою чергу зможе забезпечити комплексне, а не локальне, вирішення існуючих у природоохоронній галузі проблем.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На актуальні проблеми забезпечення державного нагляду (контролю) у сфері екології вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як українських, так і зарубіжних вчених, зокрема праці О.С. Заржицького, Р.П. Івануха, Б.М. Данилишина, Р. Кромера. Для України і Карпатського регіону, зокрема, велике значення мають роботи О.М. Маринича і В.М. Пашенка, Л.Г. Руденка, Я.О. Адаменка, І.П. Ковальчука, І.М. Волошина, Л.Л. Малишевої та багатьох інших дослідників. Водночас можливості керівництва, які повинні використовуватись під час проведення оптимізації діяльності органів державного нагляду (контролю) у контексті реформування системи управління охороною навколишнього природного середовища досліджено недостатньо, що призводить до замороження існуючих та виникнення нових проблем в управлінні охороною довіллям.

Актуальність теми обумовлена насамперед недостатністю вітчизняних наукових напрацювань з обраних питань і, як наслідок, необхідністю розробки теоретико-методологічних, організаційних та інституційних основ для забезпечення якісного реформування системи управління екологічною безпекою на основі аналізу зарубіжного досвіду, що в свою чергу має велике практичне значення, оскільки використання таких теоретичних розробок в якості підґрунтя для вироблення державно-управлінських рішень щодо оптимізації діяльності органів держнагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища дозволить уникнути помилок та прийняття завідомо неефективних управлінських рішень і в результаті забезпечить створення реальної системи державного нагляду (контролю) у вітчизняній природоохоронній галузі з одночасним досягненням позитивного соціального ефекту.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є комплексний аналіз сучасних підходів до реформування державних інституцій сфери управління екологічною безпекою на основі вітчизняного і зарубіжного досвіду та визначення на цій основі першочергових заходів керівництва, спрямованих на якісну оптимізацію діяльності системи органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Соціально-політична, економічна нестабільність в Україні детермінує переосмислення існуючих підходів до дер-

Таблиця 1. Порівняльний аналіз фінансування заходів на утримання Державної екологічної інспекції у 2012—2013 роках

№ з/п	Назва бюджетної програми	Річні обсяги видатків, млн грн.		Відхилення, 2013 р. до 2012 р.	
		2012 р.	2013 р.	Абсолютне, млн грн. (V)	Відносне %
1	Керівництво та управління у сфері екологічного контролю	145,7	147,2	1,8	101
2	Зміцнення матеріально-технічної бази і методологічне забезпечення Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів	40	30	-10	75

Джерело: [1, с. 6].

жавного нагляду (контролю) у сфері екології, охорони та відтворення природних ресурсів країни, однак беззаперечним фактом є необхідність оптимізації діяльності органів державного нагляду (контролю), у контексті реформування системи управління охороною навколишнього природного середовища, шляхом перегляду нормативного базису, процесу реалізації владних повноважень, переліку напрямів здійснення заходів контролю, завдань, засобів та ресурсів діяльності органів держкознагляду.

Попри сформовану нормативно-правову базу та приєднання України до низки міжнародних документів, конвенцій, угод, налагоджену співпрацю з міжнародними інституціями у сфері охорони довілля, стан контролю за дотриманням вимог відповідного вітчизняного законодавства є незадовільним. Очевидними є невідповідність кроків влади сучасним викликам у питанні формування державної політики, спрямованої на здійснення держкознагляду, забезпечення екологічної безпеки країни та екологічних прав суспільства. Однією із важливих передумов такої ситуації стала відсутність фахових екологів, науковців та практиків, а також представників природоохоронних організацій у вітчизняному парламенті, уряді, місцевих органах влади України, що є абсолютно нормальною практикою для багатьох розвинених європейських країн. Крім того, країна ЄС вже традиційним є входження представників експертності навіть до наднаціонального органу — Європейського парламенту, Європейської партії зелених.

В Україні подібна практика відсутня, оскільки за роки незалежності фахова підготовка спеціалістів-екологів за відповідними напрямами: інспекторська діяльність, юридичне супроводження тощо, перманентно знаходилась на незадовільному рівні, а в суспільстві не було сформовано достатньо потужних громадських структур екологічного спрямування, які б компетентно та послідовно опікувались питаннями екологічної безпеки та охорони довілля і брали активну участь у політичному процесі, виборах та формуванні потужного кадрового потенціалу для органів державної влади. Ці проблеми, перш за все, стосуються органів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема Державної екологічної інспекції України та її територіальних підрозділів.

На сьогоднішній день можна констатувати незадовільний стан державного нагляду (контролю) у сфері екології та використання природних ресурсів, адже відсутність потужного кадрового потенціалу у тісному зв'язку із зниженням і без того неналежного рівня матеріально-технічного, організаційного та методологічного забезпечення державного природоохоронного органу провокує високий рівень корумпованості сфери екологічного нагляду. Як приклад, пропонується розглянути порівняльний аналіз фінансування заходів на утримання Державної екологічної інспекції у 2012—2013 роках, що наведений у таблиці 1.

Таблиця 2. Результати роботи Держекоінспекції України у 2013 році

Держекоінспекція України	Кількість перевірок		Кількість складених протоколів		Притягнуто до адмін. відпов. посадовців, громадян, чол.	Сума штрафів, тис. грн.		Передано матеріалів у правоохоронні органи			Порушено кримінальних справ, од.	Загальна сума розрахованих збитків, тис. грн.	Пред'явлені претензії та позови за екологічні збитки				
	Всього	У т.ч. об'єктів занесених до «переліку»	Всього, одиниць	У т.ч. передано для розгляду		накладено	стягнуто	Всього	До органів прокуратури				До МВС, СБУ, інших	пред'явлено		стягнуто	
									В т.ч. для порушення кримінальних справ	До МВС, СБУ, інших				кількість	сума, тис. грн.	кількість	сума, тис. грн.
Всього	90847	376	86661	4112	76716	17387	15978	2909	2083	453	823	455	1451406	5603	1278826	4618	1198

Отже, витрати у 2012—2013 роках на утримання апарату управління залишалися стабільними із незначним зростанням у 2013 р., порівняно із попереднім 2012 р. (з 145,7% до 147,2%), на 1,8 млн грн., але протилежна тенденція спостерігається із витратами на матеріально-технічне і методологічне забезпечення, які впродовж досліджуваного періоду зменшилися на 25% (з 40 млн грн. у 2012 р. до 30 млн грн. у 2013 р.). Це негативно позначилось на оновленні матеріально-технічної бази та ускладнило запровадження інноваційних інструментів у роботі Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів [1, с. 6].

Якщо ж звернутися до поточних статистичних даних, то ситуація видається катастрофічною, оскільки 31 липня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік".

Цим законом регламентується скорочення видатків на зарплату державних службовців у розмірі 70% та пропонується здійснювати заходи щодо оптимізації штатної чисельності працівників, надавати працівникам відпустки без збереження заробітної плати, встановити для працівників режим роботи на умовах неповного робочого часу, зменшити або скасувати стимулюючі виплати, підвищення посадових окладів, зменшити надбавки і доплати, які встановлені у граничних розмірах, переглянути укладені договори на придбання товарів, робіт, послуг, тощо [2]. Така тенденція є досить цікавою, адже за офіційними даними Державної екологічної інспекції України, суми адміністративних стягнень та відшкодування завданих навколишньому природному середовищу збитків значно перевищують розмір видатків на її утримання та матеріально-технічне забезпечення (табл. 2) [3].

Тобто у 2013 році, за результатами роботи Інспекції, суми адміністративних стягнень та відшкодування завданих навколишньому природному середовищу збитків, що були пред'явлені порушникам для сплати на користь Державного та місцевого бюджетів становили у сукупності — 1 296 213 281 грн., а витрачено на її утримання та матеріально-технічне забезпечення 177 200 000 грн., що становить 14% від загальної суми залучених до Державного та місцевих бюджетів коштів.

Що стосується громадськості, то частина активних представників природоохоронних організацій висловлює занепокоєння незадовільним станом державного нагляду (контролю) у сфері екології та використання природних ресурсів та наголошує на недопустимості заборони на проведення заходів державного контролю у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища [4]. Однак серед Інститутів громадянського суспільства існує й інша думка, наприклад Федерація роботодавців України (далі — ФРУ) закликала Уряд продовжити дію мораторію на проведення перевірок підприємств, установ, організацій та фізичних осіб-підприємців, на перше півріччя 2015 року. Про це йдеться у зверненні ФРУ на адресу Кабінету Міністрів України.

На думку ФРУ, запровадження мораторію має позитивний вплив на роботу усіх без виключення підприємств, а продовження дії заборони на проведення перевірок ще на пірвоку, стане одним із факторів, який дозволить підприємствам не припиняти роботу та зберегти робочі місця — наголошують у Федерації роботодавців України [5].

З вищенаведеного зрозуміло, що, крім суто матеріальних показників, неможливо залишити поза увагою і фактичну закритість та низьку якість інформації щодо здійснення Держекоінспекцією реальних кроків з охорони довкілля та роз'яснень щодо необхідності використання інструментарію, спрямованого на відтворення та збереження загальнодержавних природних ресурсів. Іншими словами, відсутність якісної комунікації між Органом держнагляду (контролю), широкими колами бізнес-середовища та громадськості фактично призвели до повної дискредитації екологічних та природоохоронних відомств України, а Держекоінспекція, на жаль, сприймається виключно як непотрібна, корумпована та бюрократизована державна структура з незрозумілими функціями, завданнями та повноваженнями. Про реальну діяльність щодо роботи контролюючого органу відомо лише дуже вузькому колу спеціалістів, що є недостатнім в умовах сучасного інформаційного суспільства, адже громадськість підтримуватиме діяльність державного органу тільки у тому випадку, якщо буде поінформована належним чином і розумітиме необхідність тих чи інших рішень, а також прийматиме участь у їх реалізації, що є майже відсутнім на сьогоднішній день.

Така негативна ситуація складалась на протязі багатьох років і для її виправлення першочерговими завданнями сучасного керівництва є прийняття надзвичайно ефективних управлінських рішень, які повинні бути спрямовані на термінове запровадження змін у організації роботи контролюючого органу, ліквідацію попередніх помилок та забезпечення від них у майбутньому, адже, як зазначалося вище, суспільством в цілому, на сьогоднішній день, майже не сприймається необхідність здійснення природоохоронних заходів як єдиного механізму припинення в державі екологічних порушень та забезпечення екологічного благополуччя країни. Разом з тим, потрібно чітко розуміти, що крім перерахованого вище, заборона діяльності органів, які протистоять екологічним правопорушенням на державному рівні провокує зміну ситуації від негативної до загрозливої, адже вона породжує уявлення про безкарність порушень природоохоронного законодавства і таким чином провокує в подальшому тільки збільшення кількості незаконних посягань [6, с. 3].

З початком оптимізації діяльності органів державного нагляду (контролю) у контексті реформування системи управління охороною навколишнього природного середовища, відповідна галузь державного управління потребуватиме професійних та компетентних керівників всіх рівнів, центрального апарату та територіальних підрозділів органу держнагляду (контролю), які повинні чітко розуміти, що

Таблиця 3. Типова структура територіального підрозділу Державної екологічної інспекції України

Обов'язки відповідного органу держнагляду (контролю) у частині здійснення повноважень державного нагляду (контролю)	Кількість адміністративних та інших посад (що не мають права брати участь у заходах держнагляду (контролю))	Кількість інспекторських посад	Кількість працездатного населення регіону, тис.	Загальний показник співвідношення за формулою 1 інспектор/кількість фізичних осіб
Здійснює державний нагляд (контроль) за додержанн ОДВ та їх територіальними органами, ОМС в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог природоохоронного законодавства			Кількість юридичних осіб, без урахування ОДВ та ОМС, тис.	Загальний показник співвідношення за формулою 1 інспектор: кількість юридичних осіб
		16	40	542 850
			25 467	1: 637

жодні зміни в системі організації неможливі без виникнення опору цим змінам. Це є певною проблемою для будь-якого суб'єкта процесу управління, адже наслідками такого опору можуть бути як відстрочки початку цього процесу, так і повний саботаж тих чи інших заходів, пов'язаних із впровадженням нововведень, а отже, відставання в порівнянні з наміченими термінами у досягненні цілей, а інколи і їхній повний зрив [7, с. 69].

Важливим є також вміння керівника оперативно реагувати на зміни в оточуючому середовищі, адже його динамізм та інтенсивність трансформацій у сучасних умовах вимагають від керуючого суб'єкта вміння вирішення нових задач шляхом впровадження змін, але з урахуванням суттєвої обмеженості ресурсів, що значно ускладнює функціонування як існуючих, так і новостворених систем і потребує постійного їх удосконалення [8, с. 137].

Крім того, необхідно реагувати як на зміни оточуючого середовища, так і на внутрішні трансформаційні процеси, адже навіть найбільш уточнена, систематизована, структурована та адаптована модель потребує коригування під час її впровадження. Основним завданням ефективного управління є саме таке коригування, але обов'язково на основі базових теоретичних знань та практичних напрацювань.

Враховуючи відсутність наукових досліджень та практичних рекомендацій з обраної теми пропонуємо визначити першочергові кроки керівництва органу державного нагляду (контролю), що необхідно здійснити для вирішення існуючих проблем у державному секторі природоохоронної галузі та створення ефективної структури органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища і територіальних підрозділів, з урахуванням вимог чинного законодавства та в умовах обмеженості матеріальних і фінансових ресурсів держави, шляхом оптимізації його діяльності, реформувавши, на основі нижче наведеного аналізу, відповідні напрями діяльності наступним чином.

Аналізуючи такий аспект проблематики як організаційне забезпечення діяльності органу державного нагляду (контролю) та його структурних підрозділів, пропонується особливу увагу приділити розгляду концепції І. Ісаєва, у межах якої акцентовано увагу на основних ключових факторах реалізації стратегічного управління, які обов'язково треба враховувати для забезпечення його ефективності. До таких факторів дослідник зараховує:

- переваги та недоліки організаційної структури, відповідно до яких має формуватись її функціональний потенціал;
- передумови організаційного розвитку;
- ставка на диверсифікацію стратегії (здатності до підміни однієї стратегії іншою у разі, якщо вона не працює на передбачену результативність);
- потенціал інтегративного розвитку організаційної структури.

Відповідно до цієї концепції, певний орган державної влади, якщо він має недостатньо розвинену організаційну структуру, а відтак, не піддавався системній оптимізації, то він повинен обирати саме ту стратегію, яка максимально дозволить йому реалізувати організаційний потенціал, як приклад — стратегію скорочення або, навпаки, стратегію розширення.

Враховуючи вищевикладене потрібно відзначити, що кожен орган державної влади, залежно від його загальностратегічних орієнтирів та перспектив розвитку, завжди має свою методологію та технологію здійснення стратегічного управління, яка, безумовно, визначається його стратегічним рівнем [9, с. 516].

За роки існування Держекоінспекції України численні зміни організаційної структури та штатного розпису, як центрального апарату так і територіальних підрозділів, не дали бажаного результату і не змогли забезпечити якісне функціонування органу держнагляду, оскільки запроваджувались без чіткої стратегії і розуміння кінцевого результату, а відтак безсистемно і неефективно.

Це призвело до дублювання функцій певних посадових осіб і непотрібного розширення адміністративних та інших посад, на відміну від інспекторського складу, посадові особи якого є основним виконавцем, що реалізують покладені на Інспекцію обов'язки. Як приклад, пропонуємо розглянути типову структуру територіального підрозділу Державної екологічної інспекції України (табл. 3).

Отже, стає зрозумілим, що неможливо забезпечити якісне та ефективне функціонування державного контролюючого органу при існуючій організаційній структурі. Крім того, відповідно до пункту 11 Положення про територіальні підрозділи Державної екологічної інспекції України, затвердженого Наказом Голови Держекоінспекції України від 12.12.2011 року № 136 [10] перший заступник, заступник начальника територіального підрозділу Держекоінспекції призначаються на посади та звільняються з посад Головою Держекоінспекції України за погодженням з Міністром екології та природних ресурсів, що виявилось досить неефективним, адже порядок призначення заступників начальника територіального підрозділу Інспекції по суті дублюється з порядком призначення безпосередньо начальника територіального підрозділу і не може забезпечити ефективне розподілення функцій, які передбачені п.п. 19.2., п. 19, а саме: начальник Інспекції розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Певною проблемою є, в окремих випадках, неналежне виконання своїх обов'язків заступниками начальника за дорученням начальника, адже він фактично не має жодних важелів впливу на посадових осіб, які по суті знаходяться у його підпорядкуванні лише формально. Слід зауважити, що це також суперечить п.п. 12.5., п. 12 згаданого Положення, адже цим пунктом передбачено, що саме начальник здійснює добір кадрів у Держекоінспекцію, фор-

Таблиця 4. Порівняльний аналіз рівня матеріально-технічного забезпечення органів державного нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього природного середовища та в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

Орган контролю	Посада	Рівень матеріально-технічного забезпечення	Повноваження	Фінансовий показник (щодо відповідальності за вчинене правопорушення)
Держекоінспекція (Орієнтовна кількість працівників – 1800 у середньому, за результатами власних підрахунків ДЕІ з розрахунку 50–70 осіб на терорган)	Інспектор	Зношений автопарк, повністю відсутнє забезпечення засобами фото, відеофіксації правопорушень, відсутня табельна зброя, відсутність форменного одягу, середня заробітна плата по територіальних підрозділах – 1200–1500 грн., скорочення фінансування та штату (введено змінами до Держбюджету)	Складення адмінпротоколів, винесення постанов, розгляд адмінматеріалів, розрахунок розміру завданих збитків	1. В межах розміру адмінстягнень – до 10200 грн. 2. Необмежено, відповідно до розрахунку на підставі Методик
Державтоінспекція (Орієнтовна кількість працівників – 23 000 за даними офіційного сайту ДАІ)	Інспектор	Оновлений автопарк, забезпечення засобами фото-, відеофіксації правопорушень, наявність табельної зброї, наявність форменного одягу, середня заробітна плата по територіальних підрозділах – 2500–3000 грн., постійне збільшення штату та перегляд умов фінансування. Збільшення заробітної плати до 8000 грн. (проект)	Складення адмінпротоколів, винесення постанов, розгляд адмінматеріалів	1. В межах розміру адмінстягнень – до 5950 грн.

мує кадровий резерв на відповідні посади, однак з незрозумілих причин цей пункт доповнено словами: "крім своїх заступників".

Досить значною проблемою у роботі органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є також неефективна реалізація надзвичайно широкого кола наданих повноважень інспекторському складу. Це стало можливим внаслідок низької якості внутрішніх документів організаційно-розпорядчого характеру та їх невідповідності вимогам діючого законодавства і підзаконних нормативно-правових актів, що постійно змінюються.

Вирішити згадану проблему пропонується за допомогою стратегічного, комплексного підходу до управління Держекоінспекцією та її територіальними підрозділами, а саме: визначення стратегії з вдосконалення роботи органу держнагляду з прогнозуванням чіткого результату від її впровадження, на підставі якої переглянути, внести зміни, видати нові, скасувати недосконалі розпорядчі документи з метою забезпечення сталого та прогнозованого розвитку організації.

Як вже згадувалось, значною проблемою у діяльності органів державного нагляду (контролю) є неефективна реалізація владних повноважень посадовими особами під час здійснення заходів державного екологічного контролю. Це обумовлено декількома чинниками, зокрема низьким рівнем якості кадрового забезпечення, професійної та морально-етичної підготовки інспекторського складу. Потрібно чітко розуміти, що під час проведення заходів державного нагляду та контролю (перевірка з дотримання вимог природоохоронного законодавства) конкретний інспектор уособлює Орган державної влади і є представником інтересів держави в цілому, а отже, повинен вміти достойно, переконливо, наполегливо, обов'язково в рамках чинного законодавства, вести діалог з представником бізнесу чи громадськості, який, переважно, буде його запеклим опонентом, адже у більшості випадків такі прийоми психологічного тиску використовуються саме порушниками з метою уникнення покарань. Недостатній рівень знань, вмінь, навичок та професійної підготовки серед діючих посадових осіб Держекоінспекції добре ілюструють численні відеоматеріали, розміщені в мережі Інтернет, наприклад, у відео до статті О. Ар-

бузова для інтернет-видання "Укррудпром" — "Природа берёт своё" [11]. Аналізуючи даний конкретний випадок, потрібно зазначити, що опонентом інспекторів, на момент перевірки, не було наведено жодних законних підстав для недопуску їх до перевірки, але використовуючи прийоми психологічного та морального тиску, постійно звертаючи увагу на незнання посадовими особами своїх прав, основних понять, визначень і чинної нормативної бази, представник іншої сторони зміг фактично зупинити інспекційну роботу, а відтак, якщо дійсно було б допущено порушення, це могло б призвести до уникнення від покарання за його скоєння.

Небезпека такого стану справ знаходиться у декількох площинах. По-перше, неналежна поведінка посадової особи дискредитує, з точки зору суспільства, контролюючий орган, рівень авторитету якого в умовах сьогодення близький до небезпечно низького, та державу в цілому. По друге, такі ситуації створюють ілюзію відворотності покарання за певних умов. По-третє, це реальний механізм уникнення від покарання для реального правопорушника, що є взагалі недопустимим.

Цікавою є думка з цього приводу відомого французького дослідника проблем управління Б. Гурне, який зазначав, що: "найпродуманіші структури та найсучасніші знаряддя не дадуть очікуваних результатів, якщо службовці штату недоукомплектовані або, ще гірше, укомплектовані працівниками низької кваліфікації" [12, с. 24].

Вирішити цю проблему можливо за допомогою невідкладних заходів, спрямованих на підвищення якості кадрового забезпечення шляхом проведення масштабних перевірок на профпридатність як інспекторського складу, так і інших посадових осіб, включаючи керівників структурних підрозділів та територіальних інспекцій Органу держнагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Для цього повинні бути створені відповідні комісії, робота яких повинна супроводжуватись інформаційно, із висвітленням проведених заходів та їх результатів у ЗМІ, а до складу новостворених комісій в обов'язковому порядку повинні залучатись незалежні експерти з профільних Інститутів громадянського суспільства на добровільних засадах. Це забезпечить належну якість кадрових

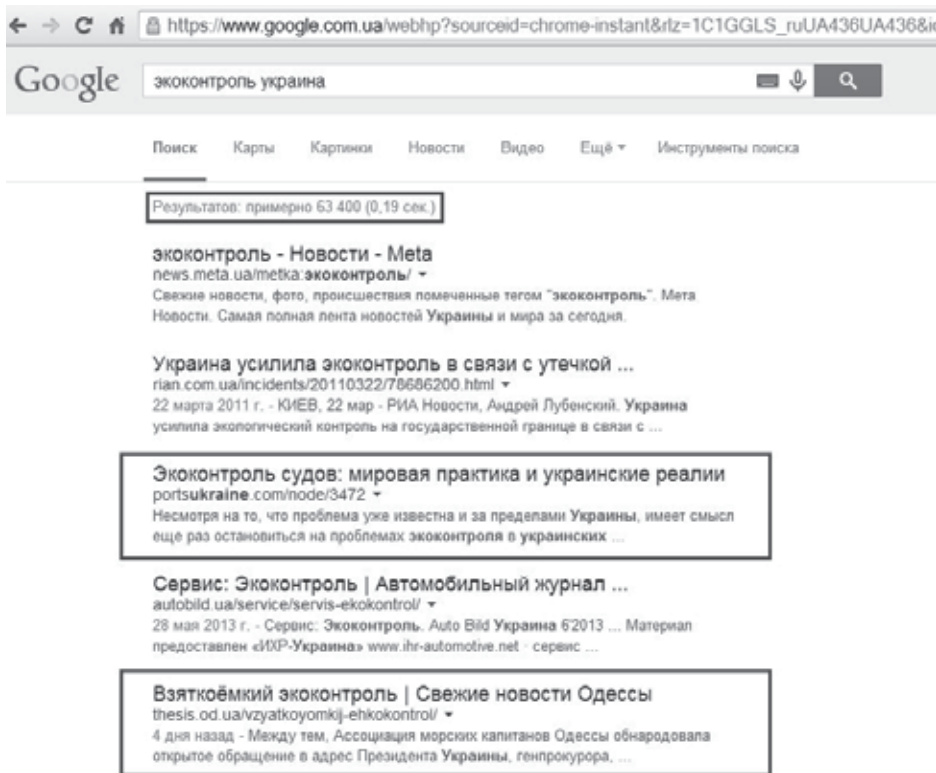


Рис. 1. Запит у пошуковій системі Google за словосполученням: "екоконтроль украина"

рішень та достатність підстав для їх прийняття, що в майбутньому слугуватиме беззаперечною доказовою базою правильності прийняття таких рішень у випадках їх оскарження посадовими особами в судах.

У зв'язку із істотною трансформацією політичної та економічної обстановки в країні, проблемам здійснення охорони природних ресурсів державою приділяється недостатньо уваги, що в свою чергу призводить до ігнорування таких важливих складових ефективного функціонування органів державного нагляду (контролю) як належне матеріально-технічне забезпечення.

Вважаємо за потрібне провести порівняльний аналіз рівня матеріально-технічного забезпечення органів державного нагляду (контролю) в різних сферах у сукупності з обсягом службових обов'язків та повноважень покладених на посадову особу (табл. 4).

За результатами проведеного аналізу відслідковується абсолютна невідповідність між обсягами наданих повноважень, покладених обов'язків та рівнем матеріально-технічного забезпечення інспекторського складу органів державного нагляду контролю, що є одним з багатьох корупційних ризиків, адже особа, яка уповноважена здійснювати розрахунок збитків на багатомільйонні суми, за проведену роботу отримує заробітну плату на рівні прожиткового мінімуму. Крім того, окремим питанням, що потребує додаткового висвітлення є відсутність у держекоінспекторів табельної зброї та чітко визначеного форменого одягу. Як уповноважений представник органу контролю, що здійснює державний нагляд за дотриманням вимог природоохоронного законодавства та законодавства у галузі мисливського господарства і полювання, інспектор Держекоінспекції постійно контактує з озброєними особами в умовах, які не є сприятливими для його власної безпеки, життя та здоров'я. Спілкування з озброєними порушниками, як правило, відбувається за межами населених пунктів та у малолюдній місцевості: ліси, поля, водоохоронні зони, заповідники тощо. Особливо це стосується спеціалістів відділу оперативного контролю Держекоінспекції.

Як підґрунтя для практичної реалізації даного дослідження, доцільно було б використати зарубіжний досвід, а саме: досвід Сполучених Штатів Америки, де полювання дуже популярне і мисливські ресурси експлуатуються набагато інтенсивніше ніж в Україні, але розумно. Насамперед, завдяки Національній Службі риболовлі та полювання США — www.fws.gov. Цікаво, що у США додержання законів полювання контролює озброєна епопеція, штат якої складається переважно з досвідчених мисливців з екологічною освітою [13, с. 31—35].

Що стосується неналежного рівня матеріально-технічного забезпечення діяльності Держекоінспекції в цілому, то така тенденція відслідковується за весь період існування цього державного органу, що не могло не призвести до негативної динаміки. Цю проблему потрібно вирішувати негайно, адже створення якісного кадрового потенціалу здатного, відповідно до законодавства, високоєфективно виконувати завдання і функції держави можливо лише за умови відповідного

соціального, фінансового та матеріального забезпечення відповідного державного інспектора.

Поза увагою неможливо залишити і такий, надзвичайно важливий в умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства, аспект функціонування органу держеконагляду, як належний інформаційний супровід діяльності.

На жаль, на даний час можна констатувати лише негативні результати від систематичного та багаторічного ігнорування такого вкрай важливого напрямку діяльності органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони природи, як повноцінний інформаційний супровід діяльності державного контролюючого органу, на який покладаються повноваження щодо охорони, збереження та відтворення природних ресурсів. Слід зазначити, що під інформаційним супроводом слід розуміти діяльність відповідного підрозділу чи окремих, відповідальних за формування та реалізацію інформаційної політики організації, посадових осіб щодо збору, аналізу, обробки та оперативного висвітлення і поширення інформації про діяльність цього органу за допомогою засобів масової інформації та інших комунікаційних каналів, у межах чинного законодавства.

Інформаційний супровід діяльності органів державної влади регламентований низкою законодавчих актів, передусім, Законом України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації". Цей закон передбачає необхідність створення в органах державної влади спеціальних інформаційних служб (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом). Але потрібно розуміти, що наявність вищезгаданого підрозділу у структурі будь-якої організації не гарантує наявності якісного інформаційного супроводу діяльності самого органу. Тобто формальність підходів до роботи спеціалістів такого підрозділу у сучасних умовах, зводиться в основному до обробки статистичної інформації та підготов-

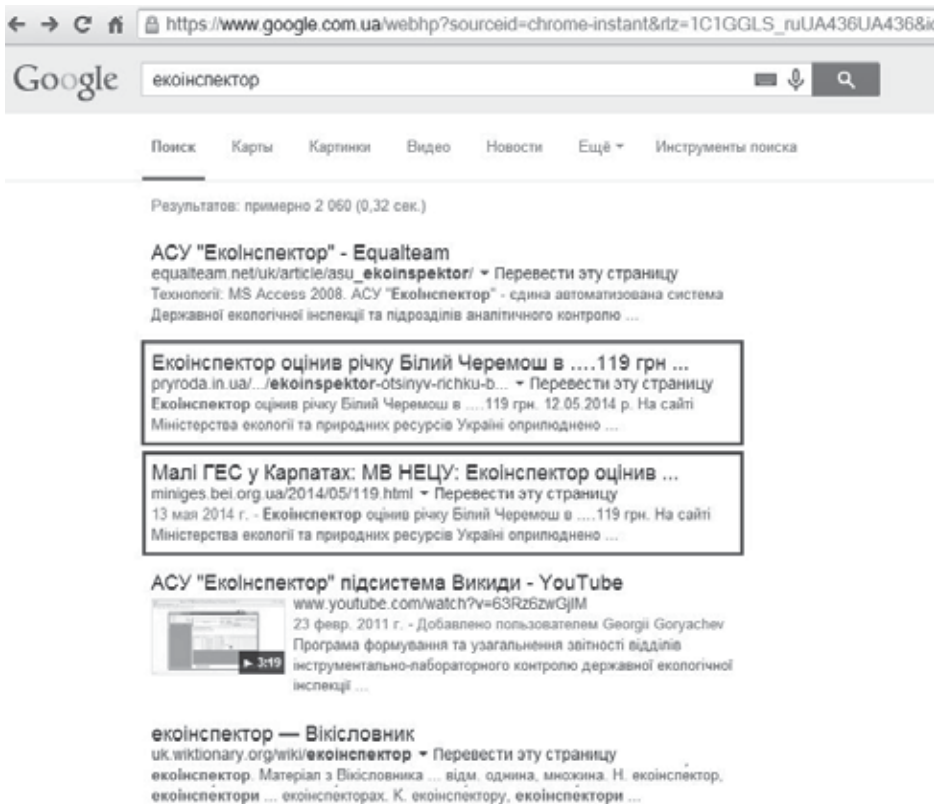


Рис. 2. Запит у пошуковій системі Google за словосполученням: "екоінспектор"

ки звітів вищому керівництву, що в результаті не може забезпечити високий попит суспільства на відповідну інформацію.

Наслідками такого явища є:

- повна відсутність розуміння у населення країни необхідності функціонування контролюючих органів у сфері екобезпеки і, як наслідок, неусвідомлення політичним керівництвом важливості державної охорони навколишнього природного середовища;

- надзвичайно низький рівень авторитету працівників Держекоінспекції серед громадян та підприємницької спільноти;

- відсутність популяризації природоохоронної діяльності серед молоді і, як наслідок, неможливість створення потужного кадрового резерву у майбутньому.

Натомість, діяльність контролюючого органу з питань екології, активно висвітлюється приватними ЗМІ фрагментарно та епізодично, переважно у негативній інтерпретації, що в свою чергу формує однополярність суспільної думки про його корумпованість, непотрібність та неефективність. Цікавим є те, що у мережі інтернет за запитом як українською так і російською мовами, пошукової системи Google на тематику екоконтролю, у переважній більшості, на перших же позиціях, відображаються не державний портал Міністерства екології та природних ресурсів або Державної екологічної інспекції України, а інтернет ЗМІ, що накопичують негативні відгуки про діяльність цих державних органів за рахунок одностороннього висвітлення інформації (рис. 1, рис. 2).

Вирішувати цю проблему рекомендується за допомогою проведення комплексних заходів, спрямованих на поширення якісної інформації про реальну роботу з охорони довкілля державними контролюючими органами та популяризацію діяльності державної природоохорони в цілому. Для цього необхідно розробити та реалізувати широку інформаційну кампанію, спрямовану на висвітлен-

ня реального стану справ в органах державного нагляду (контролю) як в друкованих всеукраїнських та регіональних ЗМІ, так і в мережі Інтернет. Слід зауважити, що лише сайтів державних органів, з регулярно оновлюваними шаблонними новинами без якісного аналізу, абсолютно недостатньо.

З урахуванням обмеженості ресурсів та фінансування діяльності Держекоінспекції даного напрямку пропонується використати комплексний підхід до реалізації якісного інформаційного супроводу діяльності Держекоінспекції із залученням напрацювань Інститутів громадянського суспільства. Для прикладу можна привести інноваційну розробку Громадської організації "Українське громадське об'єднання міжвідомчих комунікацій у сфері охорони навколишнього природного середовища е-Екологія" (далі — ГО е-Екологія) — "Електронна система міжвідомчої взаємодії професійних екологів туЕСО". Ця система, що працює у тестовому режимі на базі порталу www.ecoukraine.org, створена з метою налагодження ефек-

тивної, якісної та оперативної міжвідомчої інформаційної взаємодії, за допомогою новітніх технологій, між представниками органів державної влади з питань природоохорони, природокористування та екологічної політики, громадськістю і підприємницькою спільнотою. Використання вказаної системи не потребує абсолютно будь-яких фінансових витрат, забезпечуючи разом з тим необхідну комунікацію між усіма зацікавленими сторонами як з боку громадськості і бізнесу, так і з боку органів державної влади.

Під час проведення оптимізації роботи органу державного нагляду (контролю) у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища недопустимо залишати поза увагою стратегічний розвиток таких ключових напрямів діяльності, як:

- організація реального оперативного контролю та постійне проведення профілактичних заходів, спрямованих на попередження вчинення правопорушень, усунення причин і ліквідації їх наслідків;

- співпраця з природоохоронними громадськими об'єднаннями та окремими громадянами з метою забезпечення оперативного інформування органів державної влади про діяльність правопорушників;

- оперативна та якісна взаємодія органу державного нагляду (контролю) з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, зокрема: міліцією, прокуратурою, державною фіскальною службою, державною реєстраційною службою тощо.

Ці напрями пропонується розглядати виключно у їх сукупності, адже це дасть можливість комплексно вирішити проблему нескоординованості та непослідовності дій державних органів та Інститутів громадянського суспільства під час проведення заходів державного нагляду (контролю) у природоохоронній галузі.

Наприклад, використовувати згадану електронну систему туЕСО розроблену громадським природоохоронним



Рис. 3. Організація роботи електронної системи myECO за напрямом "оперативний контроль"

активом можливо як для обміну інформацією, так і для організації оперативного контролю, оскільки однією з її функцій є отримання, обробка та передача інформації від громадян до органу державного нагляду (контролю) (рис. 3).

Слід зауважити, що для розробки і впровадження згаданої системи не потрібні бюджетні асигнування. Керівництво згаданих природоохоронних органів, у співпраці з інститутами громадянського суспільства на громадських засадах, має можливість використовувати напрацювання громадської організації е-Екологія зі створення аналогічної функції системи myECO щодо оперативного обміну загальнодоступною інформацією, доступ до якої не може бути обмежений згідно зі статтею 50 Конституції України [14]. Тобто створення додаткової функції системи "Оперативний контроль" та веб-застосунків (клієнтських автономних інтерфейсів, адаптованих під мобільні пристрої, що використовуються особою для доступу до системи) відбувається за рахунок добровільних внесків активу громадських об'єднань, для яких вони й розробляються, а органам державної влади пропонується лише інформаційно та організаційно підтримати згадані ініціативи і забезпечити їх поширення та використання. Проведення органами держнагляду згаданих заходів у співпраці з громадськістю створює основу для організації оперативних штабів громадського інспекторського активу в режимі реального часу без додаткового бюджетного фінансування, що в свою чергу забезпечить високу мобільність оперативних груп, і, як наслідок, швидке реагування на вчинені правопорушення.

Щодо оперативної та якісної взаємодії органу державного нагляду (контролю) з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування необхідно розробити чіткий порядок взаємодії та обміну інформацією між сторонами.

У сучасних реаліях, за відсутності такого порядку, неможливо забезпечити ефективність роботи контролюючих органів, адже обмеженість певного кола повноважень органів контролю у сукупності з високою завантаженістю правоохоронних органів та відсутністю доступу до інформації регуляторних органів створюють проблеми для планування та проведення заходів державного контролю.

Як приклад, наведемо негативні наслідки у зв'язку з відсутністю такого порядку взаємодії між Державною екологічною інспекцією та Державною реєстраційною службою.

Держекоінспекція не має доступу до інформації щодо організаційно-правової форми суб'єктів господарювання,

які можуть перевірятись на предмет дотримання вимог природоохоронного законодавства, а тому — планування річного, кварталних та поточних заходів щодо здійснення перевірок суб'єктів господарювання здійснюється хаотично та невпорядковано, що призводить до постійних перевірок одних підприємств і відсутності реагування на діяльність інших. Крім того, враховуючи певні обмеження щодо проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, згідно з вимогами Закону України "Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб — підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності" [15], таке планування

призводить до неефективного використання фінансових та матеріальних ресурсів, адже під час внесення підприємства до плану контрольних заходів, державний інспектор не знає чи взагалі має право його перевіряти чи ні. Це призводить до того, що витрачаючи матеріальні ресурси (паливо) здійснюється виїзд на перевірку, яка завідомо не може бути проведена, а отже, не принесе ніякого результату крім втрати часу посадової особи Інспекції та фінансових витрат на організацію заходу.

Відсутність чіткого порядку взаємодії з правоохоронними органами є взагалі недопустимим явищем, оскільки до кола повноважень інспектора з охорони навколишнього природного середовища не входять повноваження щодо встановлення особи правопорушника та його затримання. Тобто навіть у разі виявлення правопорушення посадовою особою інспекції, за відсутності реагування з боку міліції, порушник абсолютно спокійно може уникнути покарання просто залишивши місце його вчинення не пред'явивши жодних документів, що можуть його ідентифікувати.

Таким чином, цілком зрозуміло, що діяльність органів державного нагляду (контролю) потребує системної оптимізації. В умовах сьогодення реформувати цю сферу набагато простіше, адже введений на півроку мораторій на здійснення перевірок суб'єктів господарювання сприяє вивільненню часу і надає додаткові можливості, які повинні бути використані саме для проведення комплексної реформи у системі управління охороною природи.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи викладене можна констатувати, що значною мірою вирішити існуючі проблеми в організації діяльності органів державного нагляду та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища можна за допомогою практичної реалізації наданих рекомендацій. Звичайно, перелік рекомендованих заходів і засобів не є вичерпним, однак, за умов негайного здійснення цих першочергових кроків, результат не буде детермінований на роки і створить підґрунтя для подальшого системного реформування галузі в найкоротші терміни. За попереднім висновком, з даного дослідження, термін реалізації від початку впровадження до отримання перших якісних результатів складатиме від шести до дванадцяти місяців.

Слід наголосити, що позитивний ефект від оптимізації можливий лише у випадку комплексного підходу до її реалізації. Фрагментарність та вибірковість впровадження окремих напрямів, не зможе забезпечити системних змін і, як наслідок, якісного результату.

Крім того, запропоновані кроки не передбачають додаткового навантаження на державний бюджет та суттєвих фінансових, матеріальних витрат, а отже, можуть бути розпочаті невідкладно і виконані в установлені терміни за умови розуміння керівництвом необхідності їх здійснення.

Література:

1. Якимчук А.Ю. Державна екологічна інспекція у структурі державного управління збереженням біорізноманіття в Україні [Текст] / А.Ю. Якимчук // Науковий вісник: наук.-теорет. журнал. — № 12. — Рівне: НУВГП, 2013. — 6 с.
2. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державний бюджет України на 2014 рік" [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>
3. Результати здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища за 2013 рік [Електронний ресурс] // Сайт Державної екологічної інспекції України. — Режим доступу: <http://dei.gov.ua/images/doc/rishennyakollegii/tab1.1.jpg>
4. Шапаренко С. "Ні" мораторію на екологічні перевірки [Електронний ресурс] / С. Шапаренко // Відкритий лист: збір підписів. — Київ: ЕкГ "Печеніги", 2014. — Режим доступу: <http://pechenegy.org.ua/ru/node/1162>
5. Відкритий лист Федерації роботодавців України на адресу Прем'єр — міністра України [Електронний ресурс] // ФРУ. — Київ, 2014. — Режим доступу: <http://fru.org.ua/ua/events/federatsiia-robotodavtsiv-ukrainy-zaklykaie-uriad-prodovzhyty-diiu-moratoriuu-na-provedennia-perevirok-pidprijemstv-ta-fizosib-pidprijemtsiv-na-pershe-pivrichchia-2015-roku>
6. Поліщук Г.С. Корупція в структурі детермінації екологічної злочинності [Текст] / Г.С. Поліщук // Науковий вісник: наук.-теорет. журнал. — № 226. — 2009. — Київ. — Д.: КНУВС, 2009. — С. 3.
7. Жаворонкова Г. Управління організаційними змінами сучасних підприємств [Текст] / Г. Жаворонкова, О. Дяченко // Наука і економіка: наук.-теорет. журнал. — № 3. — 2010. — 69 с.
8. Воробйов С.В. Публічне управління: роль керівника у процесі управління змінами [Текст] / С. В. Воробйов // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конференції, 26 листопада 2014 р., м. Київ / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк. — К.: НАДУ, 2014. — С. 137.
9. Положення про Державну екологічну інспекцію України [Електронний ресурс] // Сайт Державної екологічної інспекції України. — Режим доступу: <http://dei.gov.ua>
10. Положення про територіальні підрозділи Державної екологічної інспекції України, затверджене Наказом Голови Держекоінспекції України від 12.12.2011 року №136 [Електронний ресурс] // Сайт Державної екологічної інспекції України. — Режим доступу: <http://dei.gov.ua>
11. Арбузов О. Природа берёт своє [Електронний ресурс] / О. Арбузов // Украрудпром: інтернет видання., 2014. — Режим доступу: http://ecoukraine.org/publ/odesa/video_ekhologi_vernulis_k_prezhnim_skhemam_bespredela_v_portakh_ukrainy/18-1-0-127
12. Гурне. Б. Державне управління / Б. Гурне / Пер. з фр. В. Шовкун. — К.: Основи, 1993. — С. 24.
13. Новіков Р. Хантер / Р. Новіков // Лісовий і мисливський журнал. — 2013. — № 6. — С. 31—35.
14. Конституція України від 15.05.2014 №254к/96-ВР / Верховна Рада України.
15. Закон України "Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб — підприємців та юридичних осіб, які

застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності" [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4448-17>

References:

1. Yakymchuk, A. (2013), "State Environmental Inspectorate in the structure of public administration in Ukraine for biodiversity" *Naukoviy visnyk: naukovo-teoretychnyi zhurnal*, vol. 12, pp. 6—12.
 2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine On Introducing Amendments to the Law of Ukraine "On State Budget of Ukraine for 2014" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1622-18> (Accessed 16 March 2015).
 3. State Environmental Inspection of Ukraine (2014), "Results of realization of state surveillance (control) over compliance with requirements legislation on environmental protection by 2013", available at: <http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/2013/1648-rezultaty-2013.html> (Accessed 14 January 2015).
 4. Shaparenko, S. (2014), "No" moratorium on environmental inspections Open Letter: collecting signatures", available at: <http://pechenegy.org.ua/ru/node/1162> (Accessed 14 January 2015).
 5. Federation of Employers of Ukraine (2014), "An open letter of the Federation of Employers of Ukraine to the Prime — Minister of Ukraine", available at: <http://fru.org.ua/ua/events/federatsiia-robotodavtsiv-ukrainy-zaklykaie-uriad-prodovzhyty-diiu-moratoriuu-na-provedennia-perevirok-pidprijemstv-ta-fizosib-pidprijemtsiv-na-pershe-pivrichchia-2015-roku> (Accessed 14 January 2015).
 6. Polishchuk, G. (2009), "Corruption in the structure determination of environmental crime", *Scientific Bulletin: scientific-theoret. magazine*, vol. 226, p. 3.
 7. Zhavoronkova, G. (2010), Management of organizational changes of modern enterprises, G. Zhavoronkova, A. Dyachenko, *Science and Economics: scientific-theoret. magazine*, № 3, 69 p.
 8. Vorobyov, S. (2014), "Public administration: role of a leader in the management of change", *Public Administration: Proceedings of scientific-practical Conference*, November 26, NAPA, Kyiv, Ukraine.
 9. State Environmental Inspection of Ukraine (2015), "The provisions of State Environmental Inspection of Ukraine", available at: <http://dei.gov.ua> (Accessed 14 January 2015).
 10. State Environmental Inspection of Ukraine (2011), "The provisions of subdivisions of the State Ecological Inspectorate of Ukraine, approved by Order of the Chairman of the State Environmental Inspectorate of Ukraine", Available at: <http://dei.gov.ua> (Accessed 14 January 2015).
 11. Arbuzov, A. (2014), "Nature takes its", Available at: http://ecoukraine.org/publ/odesa/video_ekhologi_vernulis_k_prezhnim_skhemam_bespredela_v_portakh_ukrainy/18-1-0-127 (Accessed 14 January 2015).
 12. Gournay, B. (1993), *Derzhavne upravlinnia [Public Administration]*, Essentials, Kyiv, Ukraine.
 13. Novikov, R. (2013), "Hunter", *Forestry and hunting magazine*, vol. 6, pp. 31—35.
 14. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "The Constitution of Ukraine", Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 14 January 2015).
 15. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law of Ukraine "On peculiarities of state supervision (control) of economic activities to individuals — entrepreneurs and legal entities applying the simplified system of taxation, accounting and reporting", Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4448-17> (Accessed 14 January 2015).
- Стаття надійшла до редакції 16.03.2015 р.*