

УДК 351:504.062.2

О. Матюшенко

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Тотальна глобалізація та індустріалізація сучасного суспільства зумовлює проблему забруднення навколишнього середовища й вимагає забезпечення раціонального природокористування. Ці процеси потребують від державних інституцій ефективного контролю та нагляду, впровадження попереджувальних природоохоронних заходів, розробки методів раціонального використання природних ресурсів та екологічно чистих технологій. Досліджено нормативно-правове регулювання функціонування інституту громадських інспекторів в екологічній сфері. Запропоновано рекомендації щодо покращення законодавства, яке регламентує їх діяльність.

Ключові слова: громадський контроль, громадські інспектори, державне регулювання, екологічна сфера, механізм державного управління, Міністерство екології та природних ресурсів, Україна.

Теоретико-методологічні засади державної екологічної політики досліджувалися такими вченими, як: Я. Адаменко, Н. Андусевич, Р. Білоскурський, О. Бондарь, В. Глуха, А. Качинський, О. Коленов, В. Кремень, Н. Малиш, К. Рихтер, К. Ситник, М. Хвесик, В. Хопфенбек та інші [1 – 4].

Різні аспекти державного регулювання в екологічній сфері України були предметом дослідження таких вчених, як: В. Бакуменка, О. Веклич, Я. Витвицького, М. Волошин, Б. Данилишина, Л. Качаровської, А. Керничної, В. Кравціва, О. Олефіренко, М. Хилька, Є. Хлобистова та інших [5 – 11].

Роль громадських організацій в екологічній сфері досліджувалася у працях українських учених, а саме: Г. Анісімової, О. Белякова, Н. Кобецької, О. Колбасова, М. Краснової, В. Крисаченка, Н. Малишевої, М. Малишка, О. Мостяєва, М. Орлова, Т. Слинко, Ю. Шемшученка та інших.

Проте, незважаючи на ці дослідження, залишається актуальним наукове завдання покращення нормативно-правового забезпечення функціонування громадських інституцій в екологічній сфері і правовий механізм впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в екологічній сфері України. Про це, зокрема, наголошено в Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України: “...відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу” [12].

Парадигма платності природокористування є основою механізму державного управління охороною навколишнього природного середовища і полягає у функціонуванні фінансово-економічних регуляторів ресурсного забезпечення екологічних цільових програм та мотивування виробників товарів до підвищення

рівня екологічності цих товарів і технологій, застосованих у процесі їх виробництва. Особливостями механізму державного управління в екологічній сфері є, на думку різних фахівців, такі:

- інфраструктурний тип товарів та послуг в екологічній сфері;
- довготривалість основних відтворювальних процесів у природокористуванні;
- поєднання економічних і природних процесів;
- специфіка відносин власності на природні ресурси;
- специфіка ринкових відносин в екологічній сфері;
- значна роль держави в управлінні природокористуванням [13].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень України “Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану” визначені такі фактори, які зумовлюють низьку ефективність та результативність взаємодії громадськості з органами державної влади в екологічній сфері:

- надмірна плинність кадрів у профільних органах державної влади, які формують і реалізують політику держави в екологічній сфері;
- низький рівень фахової професійної підготовки, що призводить до підвищення ризику прийняття хибних рішень та їх небезпечних наслідків;
- випадки нехтування експертними висновками, суспільного інтересу, громадської думки;
- випадки маніпулювання громадською думкою для усунення лише “потрібних” екологічних проблем;
- політична несформованість “зеленої демократії”;
- відсутність або незначний вплив громадських організацій на формування порядку денного державної екологічної політики;
- формування державної екологічної політики та реалізація її завдань на всіх рівнях часто ґрунтується не на пріоритеті національних інтересів та екологічної безпеки, а на групових (корпоративних) інтересах [14].

Погоджуючись із вищевизначеними факторами, ми вважаємо за потрібне виокремити також проблему нормативно-правового забезпечення функціонування інституту громадських інспекторів в екологічній сфері. Особливо це стосується відображення і закріплення у нормативно-правових актах власне питання здійснення дій громадських інспекторів у випадках виявлення порушення чинного екологічного законодавства, а також проблеми мотивування і професійно-фахової компетентності цих інспекторів.

Здійснений ретроспективний аналіз становлення інституту громадських інспекторів в екологічній сфері дав змогу визначити основні його етапи. На заміну старого наказу “Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України” № 429 від 04.11.2011 р. Міністерство екології та природних ресурсів України 11 серпня 2017 р. затвердило новий наказ “Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції” № 312. Відповідно до цього наказу, функцію здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування 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 законодавства щодо таких сфер:

- екологічна та радіаційна безпека;
- охорона земель, надр;
- охорона, раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів;
- охорона атмосферного повітря;
- охорона, захист, використання та відтворення лісів;
- раціональне використання, відтворення і охорона об'єктів тваринного світу;
- охорона, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;
- наявність дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;
- охорона, утримання і використання зелених насаджень;
- використання, охорона і відтворення об'єктів рослинного світу;
- дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;
- дотримання положень Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES);
- ведення мисливського господарства та здійснення полювання;
- збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження і використання екологічної мережі;
- охорона і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- поводження з відходами;
- хімічні джерела струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх для утилізації;
- щодо дотримання вимог реєстрації в суднових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами, баластними та лляльними водами;
- щодо дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі [15].

31 травня 2017 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 616-р схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у загальній частині якої констатовано низький рівень реалізації екологічної політики в Україні. Зокрема, у сфері функціонування екологічного моніторингу виокремлено такі проблеми:

- відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень;
- дискредитація та фактичне руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу;
- низький кваліфікаційний рівень державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища (спричинений низькою заробітною платою, застарілою матеріально-технічною і лабораторною базою, недостатнім обсягом фінансування, високим рівнем корупції, непрозорою системою прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства);

- відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства;
- відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів;
- неналежний рівень інформаційного обміну (функцію здійснення нагляду (контролю) в екологічній сфері здійснюють: Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагенство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека);
- відсутність відкритого доступу до актуальних даних екологічного моніторингу стану навколишнього природного середовища і відсутність власне єдиної державної системи моніторингу [16].

Цією концепцією передбачено ліквідацію Держекоінспекції та її територіальних підрозділів і утворення Державної природоохоронної служби, на яку будуть покладені усі функції Держекоінспекції.

З тексту оприлюдненої Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища незрозуміло, яким саме чином має здійснюватися громадський контроль за зеленими насадженнями, засміченням землі, полюванням, а також за дотриманням режиму об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, боротьба з бракон'єрством. Також законодавчо не врегульоване питання матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад.

П.10 III розділу Положення про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 312 від 11.08.2017 р., визнано, що *державні (виділено нами. – О. М.)* інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідної території наділяються, відповідно до законодавства, правом носіння форми встановленого зразка, правом носіння та зберігання вогнепальної зброї в порядку, визначеному законодавством. Ці саме питання щодо *громадських* інспекторів не регламентовані. Відмінністю громадських інспекторів від державних також є те, що вони не мають повноважень на свій розсуд застосовувати до порушників, у випадку виявлення порушень законодавства в екологічній сфері, засоби покарання.

Загалом розгляд питання громадського контролю в екологічній сфері починається з наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища” № 81 від 04.08.1994 р., який був покликаний замінити Положення про громадського інспектора охорони природи, затверджене наказом Держкомприроди УРСР № 11 від 15.03.1985 р.

На сьогодні чинним є Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України “Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля” № 88 від 27.02.2002 р., який змінив Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 150 від 05.07.1999 р., який, своєю чергою, змінив Наказ Мінприроди № 81 від 04.08.1994 р. [17 – 19].

Згідно з чинним наказом Мінекології, громадські інспектори отримують посвідчення встановленого зразка, що підтверджують їх повноваження, яке видається на один рік із правом щорічного продовження за результатами оцінки

щоквартальних та щорічних звітів громадського інспектора про виконану роботу [20]. Такі громадські інспектори здійснюють природоохоронну діяльність на громадських засадах, без звільнення від основної роботи і без додаткової оплати праці та у межах території, вказаної у посвідченні.

У прийнятій концепції передбачено розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища щодо природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю). Також декларується запровадження спеціальних освітніх програм для підвищення їх професійної кваліфікації.

Проаналізувавши цю концепцію, викликає подив, яким чином громадяни (громадські інспектори) зможуть здійснювати моніторинг за станом навколишнього природного середовища, відслідковуючи зміни основних екологічних параметрів стану довкілля, якщо на сьогодні, за оцінками експертів, власне Державна екологічна інспекція його (моніторингу) не здійснює [21].

Висновки

Здійснивши ретроспективний аналіз становлення інституту громадських інспекторів в екологічній сфері, визначено основні його етапи, а саме: 1) період 1991 – 1994 рр. – дія Положення про громадського інспектора охорони природи (видаєник – Держкомприроди УРСР); 2) період 1994 – 1999 рр. – дія Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища (видаєник – Мінприроди України); 3) період 1999 – 2002 рр. – дія Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля (видаєник – Мінприроди України); 4) період новітній (2002 – до сьогодні) – дія Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля (видаєник – Міністерство екології та природних ресурсів України).

На основі здійсненого аналізу виокремлено проблему відображення і закріплення у нормативно-правових актах алгоритму дій та повноваження громадських інспекторів у випадках виявлення порушень чинного екологічного законодавства, а також проблеми мотивування і професійно-фахової компетентності цих інспекторів. Також визначені відмінності правового статусу державних та громадських інспекторів з охорони довкілля.

Напрямом подальших досліджень повинні стати розробка і внесення до чинного законодавства змін, що регулюватимуть правовий статус громадського інспектора з охорони довкілля, його матеріально-технічне забезпечення, освітні професійні програми з навчання і підвищення кваліфікації інспекторів, регламентуватимуть надання методичної та діагностичної допомоги у здійсненні їх діяльності. Необхідно також виокремити питання володіння і використання зброї та спецзасобів під час здійснення запобігання і протидії неправомірній та злочинній діяльності в екологічній сфері.

Список використаної література

1. Білоскурський Р. Р. Механізми державного регулювання в системі еколого-економічного розвитку України // Український журнал прикладної економіки. 2017. Т. 2. Вип. 1. С. 14—27.
2. Коленов О. М. Напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 80—86.

3. Хвесик М. А., Степаненко А. В. Екологічна криза в Україні: соціально-економічні наслідки та шляхи їх подолання // Економіка України. 2014. № 1. С. 74—86.
4. Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України // Держава та регіони. 2016. № 1 (53). С. 37—42. (Серія “Державне управління”). URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/4.pdf.
5. Буркинський Б. В., Хумарова Н. І. Інституційний механізм реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку національної економіки // Екологічні науки. 2013. № 2. С. 139—148.
6. Витвицький Я. С., Кернична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення // Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 2. Вип. 27 (2). С. 178—186.
7. Екологічна складова політики сталого розвитку : [монографія] / Б. М. Данилишин ; Рада по вивч. продукт. сил України. Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. 256 с.
8. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною / В. Р. Лозанський. Х., 2000. 68 с.
9. Олефіренко О. В. Основні напрямки забезпечення ефективності державного екологічного управління в Україні // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 40. С. 41—47. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_7.
10. Формування та реалізація національної екологічної політики України / [Веклич О. О., Волошин С. М., Жарова Л. В. та ін.] ; за наук. ред. С. О. Лизуна / ДУ ІЕПСР НАН України. Суми : Університетська книга, 2012. 336 с.
11. Хлобистов Є. В. Імплементация положень конвенцій Ріо до національної політики сталого розвитку: еколого-економічні прогалини регуляторної діяльності / Є. В. Хлобистов // Ефективна економіка. 2014. № 9. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3314>.
12. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 616-р від 31.05.2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 76. 26 верес. С. 38. Ст. 2336.
13. Витвицький Я. С., Кернична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері... С. 179.
14. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1435>.
15. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 312 від 11.08.2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 75. 26 верес. С. 440. Ст. 2318.
16. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища... С. 38.
17. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України № 275 від 19.04.2017 р. // Офіційний вісник України 2017. № 36. 5 трав. С. 73. Ст. 1131.
18. Про Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 81 від 04.08.1994 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0229-94>.

19. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 150 від 05.07.1999 р. // Офіційний вісник України 1999. № 37. 1 жовт. С. 119. Ст. 1879.

20. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. 2002. № 12. 5 квіт. С. 265. Ст. 631.

21. У Мінприроди недостатньо сили, щоб перезапустити систему контролю та нагляду. URL : <http://epl.org.ua/announces/u-minpryrody-ne-dostatno-syly-shhob-perezapustyty-systemu-kontrolyu-ta-naglyadu>.

O. Matyushenko

IMPROVING THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION IN ECOLOGICAL SPHERE OF UKRAINE

Total globalization and industrialization of modern society raises the problem of environmental pollution and requires the provision of rational nature management. These processes require state institutions of effective control and supervision, the introduction of preventive environmental measures, the development of methods for the rational use of natural resources and environmentally sound technologies. The normative-legal regulation of the functioning of the institute of public inspectors in the ecological sphere is researched. Recommendations on improvement of the legislation regulating their activity are offered.

Key words: public control, public inspectors, state regulation, ecological sphere, public administration mechanism, Ministry of Environment and Natural Resources, Ukraine.