



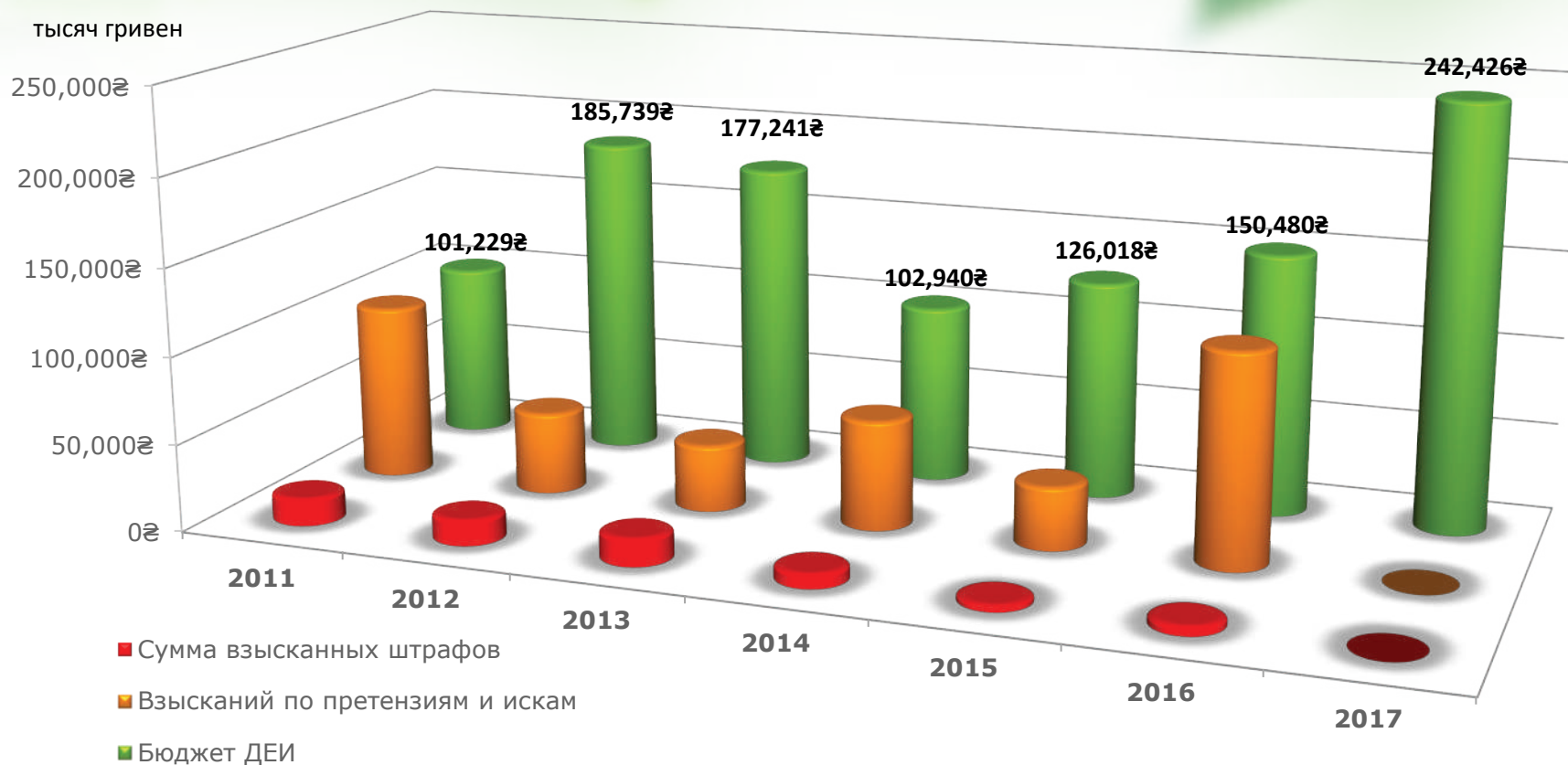
Государственный орган экологического контроля Украины

ретроспектива и перспективы

© Куфтырев П.В. 2021

































Динамика финансово-экономических показателей ДЕИ Украины за 2011-2017 гг.



ВЫВОД:

Сборы с взысканных штрафов мизерны (во многом из-за крайне низких действующих ставок штрафов), сборы по искам и претензиям несколько выше, однако ДЕИ продолжает оставаться убыточной. В последний раз бюджет получал чистый доход от ДЕИ в 2011 году

Штатная численность и бюджеты отдельных органов экологического контроля в Европе в 2016 году

 ВЕНГРИЯ	Herman Otto Institute  	140 чел. 3.1 млн. \$	 ИРЛАНДИЯ	Irish Environment Protection Agency  	395 чел. 67.2 млн. \$
 ПОЛЬША	Chief Inspectorate of Environmental Protection  	145 чел.* 4.5 млн. \$	 ФИНЛЯНДИЯ	Finnish Environment Institute (SYKE)**  	700 чел. 74.2 млн. \$
 СЛОВАКИЯ	Slovak Environment Agency (SEA)**  	175 чел. 3.5 млн. \$	 ПОРТУГАЛИЯ	Portuguese Environment Agency (APA)  	700 чел. 54.6 млн. \$
 ЕВРОСОЮЗ	European Environmental Agency (EEA)**  	200 чел. 46.2 млн. \$	 ГЕРМАНИЯ	German Federal Environment Agency (UBA)**  	1,500 чел. 140.9 млн. \$
 СЛОВЕНИЯ	Slovenian Environment Agency **  	382 чел. 41.8 млн. \$	 УКРАИНА	Государственная экологическая инспекция Украины  	1,991 чел. 5.9 млн. \$

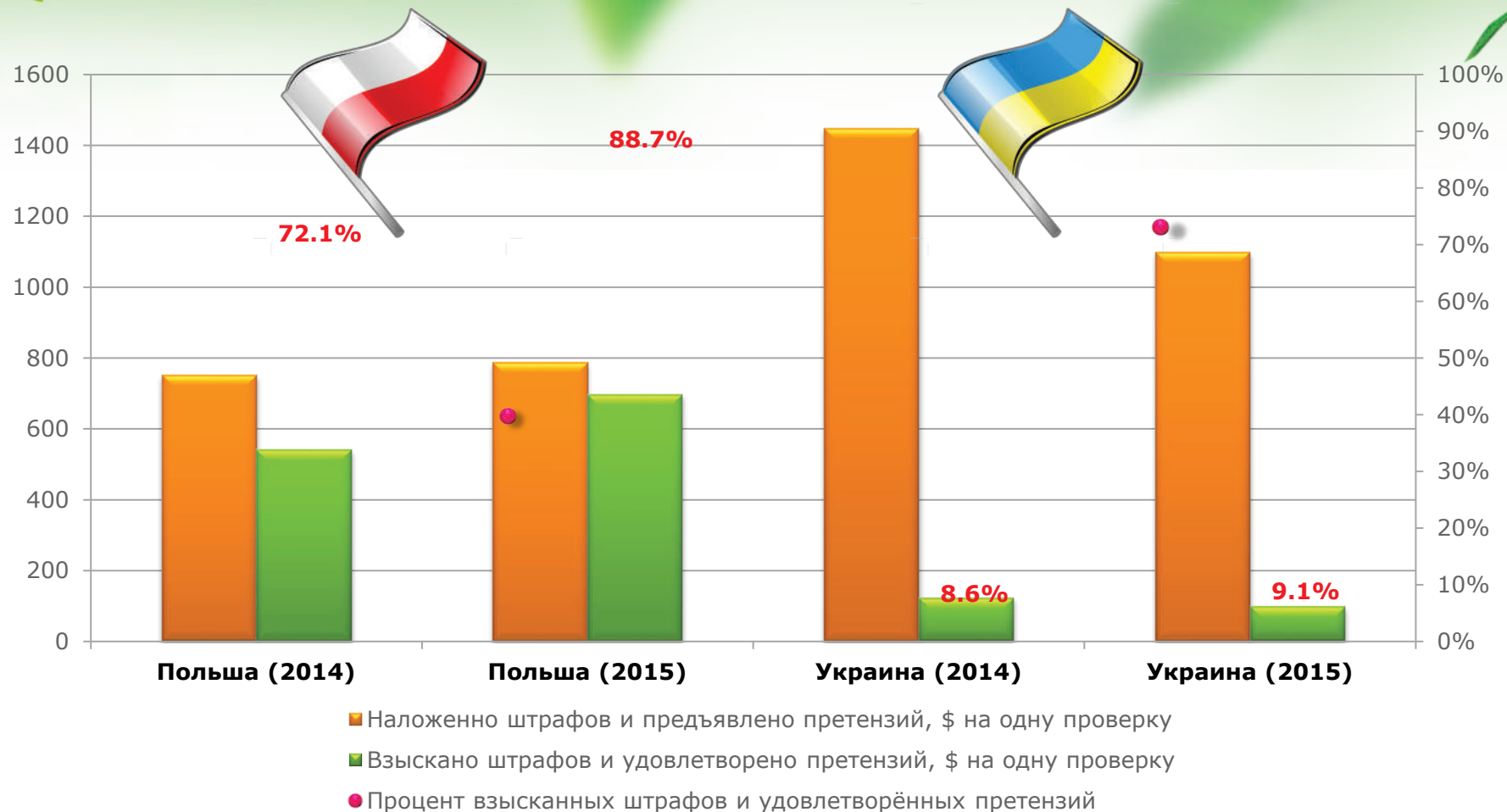
* Без работников, подчиненных местным воеводствам

** По данным 2014/2015 годов

ВЫВОД:

ДЕИ – крупнейший по штату орган экоконтроля среди развитых стран континентальной Европы, но в то же время самый малоэффективный

Сравнительная эффективность органов экологического контроля Украины и Польши в 2014-2015 гг.



ВЫВОД:

Проверки ДЕИ крайне неэффективны: формальных и заведомо "непроходных" претензий и исков предъявляется значительно больше, но реально взыскивается только 8-9% средств (против 70-90% в Польше). Деятельность ДЕИ носит формальный и показной характер

Сравнение отчётности US EPA (США) и ДЕИ (Украина) - показатели в натуральных величинах за 2014-2015 гг.



US Environmental Protection Agency

2014 2015



Государственная экологическая инспекция

2014 2015

Проведено проверок и инспекций	15,600	15,400	(единиц)	48,266	18,260
Составлено протоколов	Учёт не ведётся, либо показатели		(единиц)	48,268	22,468
Экологический досмотр грузов	считаются несущественными и в		(тонн)	24,000,000	21,000,000
Радиологический досмотр грузов	отчётности не отражаются		(тонн)	273,000,000	253,000,000
Устранено или минимизировано загрязнений	233,600	241,765	(тонн)		
Захоронено/переработано опасных отходов	325,225	242,672	(тонн)		
Рекультивировано загрязненной почвы	11,400,000	34,960,000	(куб. метров)		
Очищено загрязненной воды	650,560,000	22,040,000	(куб. метров)		
Восстановлено водных русел	24,218	11,543	(метров)		
Восстановлено водных и заливных угодьев	232	87	(гектар)		
Защищено от последствий употребления загрязненной питьевой воды	839,000	1,860,000	(человек)		
Очищено зданий от опасных веществ	255	304	(зданий)		
Устранено неочищенных сливов	279,741,799	1,991,126	(тыс. литров)		
Предотвращен выброс токсичных отходов	13,608	4,536	(тонн)		
Предотвращен разлив отходов из ПХ	11,356	41,640	(тыс. литров)		
Предотвращен разлив нефти	757,082	208,198	(тыс. литров)		
Предотвращен выброс токсичных отходов и пестицидов	13,608	3,175	(тонн)		
Общий срок заключения осужденных нарушителей	155	129	(лет заключения)		

Учёт не ведётся, либо показатели считаются несущественными и в отчётности не отражаются

Вывод: Функционал ДЕИ ограничен, ряд важных задач не входит в её компетенцию и выпадает из её сферы деятельности

Сравнение отчётности US EPA (США) и ДЕИ (Украина) - финансово-экономические показатели за 2014-2015 гг.



US Environmental Protection Agency

2014

2015



Государственная экологическая инспекция

2014

2015

Сумма наложенных штрафов	Учёт не ведётся, либо нет данных		\$710,000	\$180,000
Сумма взысканных штрафов	\$44,000,000	\$42,000,000	\$697,000	\$166,000
Предъявленных претензий и исков	Учёт не ведётся, либо нет данных		\$69,163,000	\$19,893,000
Взыскано по претензиям и искам	\$63,000,000	\$195,000,000	\$5,305,000	\$1,660,000
Расчётная стоимость компенсаций со стороны виновных по наложенным принудительным мерам	\$9,738,000,000	\$7,300,000,000		
Привлечено инвестиций в экопроекты	\$17,000,000	\$39,000,000		
Условные штрафы	\$11,000,000	\$7,000,000	Учёт не ведётся, либо нет данных	
Взносы виновных по устранению загрязнений	\$454,000,000	\$1,975,000,000		
Взносы виновных в оплату надзорных услуг государства по устранению загрязнений	\$89,000,000	\$106,000,000		
Взносы виновных по оплате расходов государства по устранению загрязнений	\$589,000,000	\$512,000,000		
Штрафы по уголовным делам	\$63,000,000	\$200,000,000		
Дополнительно взыскано по результатам уголовных дел	\$16,000,000	\$4,000,000,000		
Итого доходов и компенсаций	\$11,084,000,000	\$14,376,000,000	\$6,002,000	\$1,826,000

ВЫВОД: ДЕИ не способна окупить затраты на своё содержание

Процентов от годового бюджета

135.2%

176.6%

69.2%

31.6%

Разбалансированность и недостатки сложившейся системы экологического контроля в Украине (1/2)

Бюджетопоглощение: начиная с 2012 года, затраты на администрирование экологических платежей хронически превышают суммы экологических сборов, взысканных штрафов и удовлетворённых претензий. Отсутствует одна из составных целей государственного контроля – наполнение государственного бюджета, а также получение целевых средств, направляемых на природоохранную деятельность и восстановление природы



Высокий уровень коррупционной составляющей обусловливается созданной системой доступа должностных лиц контрольного органа к разрешительно-дискретной деятельности, в рамках которой вопрос привлечения к ответственности и размер штрафных платежей решается на усмотрение служебного лица ДЕИ, а большинство нарушителей находятся "под зонтиком" ранее выданных разрешений и лицензий как своего рода "индульгенций")

Выполнение ДЕИ функций, **выходящих за рамки** функционального назначения по осуществлению экологического контроля: помимо административно-юрисдикционных функций, на ДЕИ в ее сегодняшнем виде возложены функции, которые являются не экологически-контрольными, а разрешительно-сервисными, при этом их выполнение не относится к сфере экологического контроля по определению



Чрезмерный штат сотрудников (один из крупнейших в Европе)

Разбалансированность и недостатки сложившейся системы экологического контроля в Украине (2/2)



Дублирование функций между ДЕИ, органами местного самоуправления и органами контроля в иных предикатных к экологии сферах: на сегодня в Украине существует 7 контрольных органов в смежных с экологией сферах – это органы пожарного контроля, санитарного, фитосанитарного, эпидемиологического контроля, контроля в сфере защите прав потребителей и т.д. Кроме того, контрольные функции возложены и на подразделения благоустройства местных властей

Отсутствие транспарентности (прозрачности) при принятии экологически-значимых решений в сфере контроля: вопросы привлечения или не привлечения виновного в экологическом ущербе субъекта не являются достоянием общественности, не обеспечивается доступ общественности к документации и доказательствам, которые являются предпосылкой для привлечения или не привлечения к ответственности



Отсутствие эффективного взаимодействия между субъектами государственного и общественного экологического контроля: положение об общественном экологическом контроле на сегодня фактически не действует, институт общественных экологических инспекторов стагнирует и в сегодняшнем виде являет советским пережитком, требующим реновации и переосмысления на иных началах и на базе современных практик

Позиция автора

1. **Концепция реформы** природоохранной сферы, принятая Распоряжением Кабинета Министров в 2017 году и предусматривающая три этапа так и **не была реализована** (Концепцией предполагалось внедрить общенациональный автоматизированный мониторинг и упростить системы контроля путем ликвидации ДЕИ и создания в течение 2017 года нового органа – Государственной природоохранной службы)
2. **Коррупционная составляющая**, которая была одним из основных доводов в пользу принятия данной Концепции, продолжает процветать. Так, 31 января 2018 года, сотрудники СБУ **задержали “на взятке”** руководителя экологической инспекции в Запорожской области Александра Боровко
3. Мы поддерживаем создание **единого интегрированного органа** природоохранного надзора и контроля и устранение дублирования функций в этой сфере. Вместе с тем, **считаем ошибочным** решение о скорейшем **переходе от механизмов систематического и планового надзора и контроля** к системе мониторинга и предупреждения нарушений природоохранного законодательства и **к выборочному контролю на основе** риск-ориентированных показателей
4. Мы видим такой новый орган прежде всего в качестве **бюджетонаполняющего органа с весомыми и жесткими полномочиями**, в том числе и силовыми. При этом **рост валового объема взысканий и иных сборов в бюджет** должен происходить не за счет увеличения количества проверок, а **за счет увеличения размера штрафов и их реальной собираемости на основании фиксации факта** нарушений, вне зависимости от нахождения госэкоинспекторов на территории предприятия-загрязнителя
5. **Жесткие меры ответственности** (штрафы, лишение лицензий, приостановление и прекращение деятельности предприятия) должны широко применяться на практике, а **механизм реализации** этих полномочий **должен быть максимально упрощен**

Базовые принципы и тезисы назревшей реформы (1/2)

В условиях экологического и управленческого кризиса необходимы **чрезвычайные и решительные меры**

Коррупциогенная практика раздачи ДЕИ "индальгенций" в виде разрешений и лицензий **прекращается**

Разрешительно-сервисные функции - как не свойственные функционалу органа экологического контроля - **изымаются**

Имеющееся дублирование функций различных органов в смежных с экологической тематикой сферах **ликвидируется**

Предпосылки и практика, обеспечивающие непрозрачность деятельности и отчётности ДЕИ **устраняются**

Избыточный штат сотрудников сокращается, в т.ч. и через механизмы **переаттестации**

Во избежание коррупции **устраняются "вилки" штрафов**



Базовые принципы и тезисы назревшей реформы (2/2)

ДЕИ становится **донором** государственного бюджета

Аналитические возможности ДЕИ **резко усиливаются**, в т.ч. за счет штата оперативных инспекторов

Экологическое управление на предприятиях и в организациях регулируется на основе **стандартов серии ISO 14000**

Для работы в коллегии и в общественном совете при ДЕИ привлекается **широкий круг международных экспертов**

Решения о штрафах принимаются по стандартным алгоритмам на базе **типовых контрольных карт**

Основные задачи – **выявление и наказание** виновных, а также **поиск и устранение причин** правонарушений

Для противодействия коррупции создаётся служба собственной **внутренней безопасности**

Инструменты реформы и модернизации в существующих чрезвычайных условиях



Проведение аттестации и отбора новых сотрудников обновленного органа экологического контроля с **радикальным сокращением** численности штата и одновременным перераспределением фонда заработной платы среди прошедших отбор и аттестацию сотрудников

Передача в правоохранительные органы материалов служебных проверок изобличающих теневые серые схемы в сфере экологического контроля и **пересмотр внутреннего законодательства** на предмет выявления коррупциогенных факторов, устранение причин и возможностей для организации теневых коррупционных схем. Создание внутренней **службы собственной безопасности** ДЕИ



Усиление эколого-правоохранительной и природозащитной компоненты в деятельности ДЕИ с **постепенным отказом** от неприсущих органу экологического контроля правомочностей. Организация саморегуляции бизнес-среды на базе стандартов экологического менеджмента серии **ISO 14000**. Разработка предпосылок для **увеличения размеров штрафов** и уменьшения роли дискреции инспекторов при их администрировании, то есть устранение широких "вилок" штрафов и использование контрольно-алгоритмных карт

Максимальное внедрение информационно-коммуникационных **технологий e-government** в сферу предоставления ДЕИ публичных сервисов, перевод системы экологического контроля в цифровой формат

Ожидаемые результаты реформы

Ожидаемый позитивный эффект

Конкретно

Глобально

Конкретно

Создание мобильного, эффективного, гибкого, современного органа контроля в сфере экологии, отвечающего современным международным стандартам и требованиям предоставления публичных государственных сервисов

Наполнение государственного бюджета

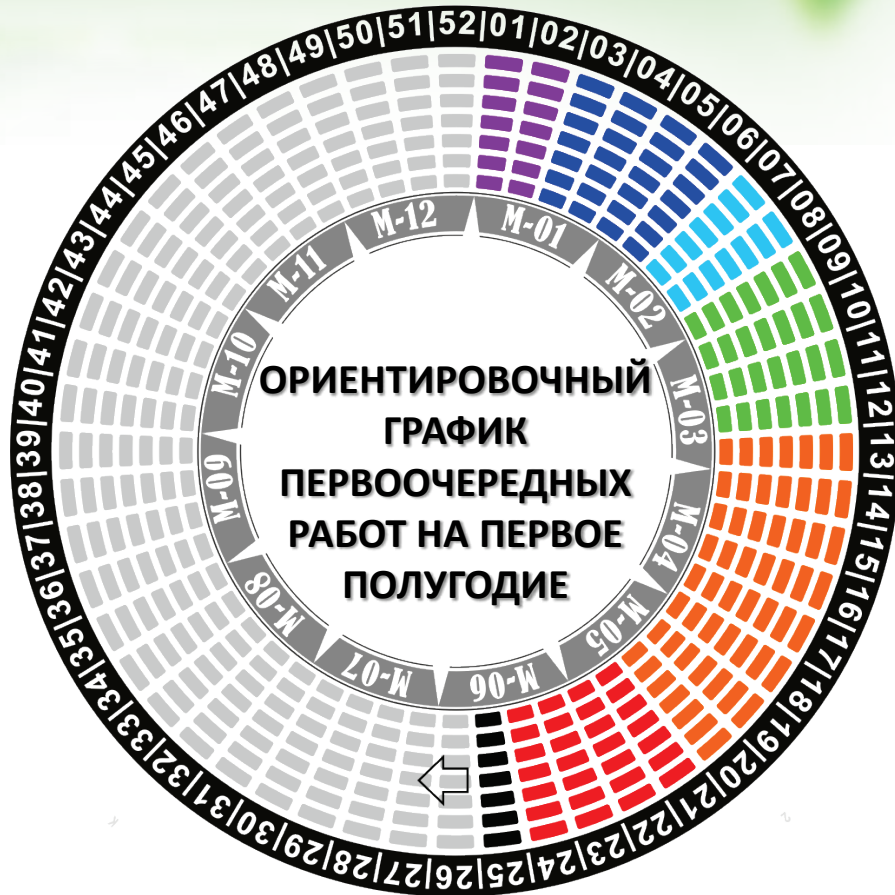
Разрушение теневых схем и ликвидация коррупционной составляющей в сфере экологического контроля

Создание понятных "правил игры" для инвесторов, планирующих инвестирование в зеленые технологии в Украине

Широкомасштабное внедрение мировых стандартов управления в сфере экологии (ISO) и гармонизация законодательства с Европейским Союзом

Улучшение позитивного имиджа действующей власти в сфере экологии в национальном масштабе, а также репутационное позиционирование страны на международной арене в сфере экологических инициатив

Примерная оценка сроков и этапов первоочередных мероприятий по реформе ДЕИ



Назначение нового руководителя контрольного органа в сфере экологии и формирование им своей команды [≈ 2 недели]

Проведение всестороннего аудита деятельности ДЕИ и её результатов по состоянию на момент назначения новой команды и приём-передача органа (по итогам аудита, последующие сроки могут измениться) [≈4 недели]

Формирование пула международных экспертов, советников, представителей общественности и введение их в состав коллегии и общественного совета [≈2 недели]

Разработка концепции реформирования экологического контроля в Украине [≈4 недели]

Апробирование разработанной концепции через проведение конференций, круглых столов и методы краудсорсинга, получение замечаний, предложений и заключений признанных международных экспертов и ассоциаций органов экологического контроля [≈8 недель]

Согласование Концепции реформирования с общей политикой государственного управления, заинтересованными органами и политическим истеблишментом [≈4 недели]

Начало внедрения проекта реформирования экологического контроля в соответствии с определённым для каждого этапа таймингом [в дальнейшем]