



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА

Інституційна спроможність у сфері збереження довкілля: оцінка, виклики, перспективи

Полісі-бріф



Інституційна спроможність у сфері збереження довкілля: оцінка, виклики, перспективи

Полісі-бріф

Резюме

Системна проблема екологічного врядування

Система екологічного врядування в Україні характеризується фрагментарністю інституційної архітектури, нерівномірною спроможністю органів влади на різних рівнях, кадровим та фінансовим дефіцитом, обмеженою координацією між владними інституціями. У результаті реалізація державної політики у сфері довкілля часто базується не на стратегічному баченні та цілях збереження природи, а залежить від доступності ресурсів і політичних пріоритетів конкретних органів влади.

Проблеми на центральному рівні

На центральному рівні екологічна політика залишається другорядною щодо економічних і аграрних пріоритетів, а стратегічні документи уряду не формують цілісної рамки розвитку природоохоронної політики. Значною мірою це зумовлено відсутністю окремого довкіллявого міністерства, що послаблює інституційний фокус державної політики у цій сфері. Водночас ефективність функціонування системи обмежується кадровим дефіцитом та недостатнім рівнем фінансування органів виконавчої влади, на які покладено формування і реалізацію екологічної політики. Існуюча інституційна архітектура екологічного врядування водночас характеризується дублюванням повноважень між органами влади та прогалинами у розподілі функцій, що призводить до паралельного виконання одних завдань і відсутності належного забезпечення інших.

Проблеми обласного та місцевого рівня

На обласному і місцевому рівнях ключовими проблемами є кадровий дефіцит, обмежене фінансування, нерівномірність організаційних моделей екологічних підрозділів у обласних військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування, слабка взаємодія між різними рівнями влади. Унаслідок цього екологічна політика часто стає другорядною, під її видом реалізуються інфраструктурні завдання та цілі благоустрою, а її впровадження залежить від політичної волі керівництва області чи населеного пункту, а не від системних інституційних механізмів. Незважаючи на наявність значного потенціалу місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, ефективність їх використання обмежується відсутністю уніфікованих критеріїв відбору проєктів, прозорих процедур та довгострокового планування. Це призводить до фінансування короткострокових або малоефективних природоохоронних заходів замість системних екологічних рішень. Це знижує спроможність держави забезпечувати реалізацію екологічної політики та контроль за станом довкілля на місцях.

Проміжний висновок

У сукупності ці фактори формують ризик інституційної неспроможності системи екологічного врядування ефективно реагувати на сучасні екологічні виклики, включно з наслідками війни та потребами післявоєнного відновлення України. Посилення інституційної спроможності екологічного врядування потребує комплексних змін, зокрема формування цілісної природоорієнтованої архітектури управління, зміцнення кадрового потенціалу інституцій, забезпечення раціонального використання коштів та вдосконалення координації між центральними, обласними і місцевими органами влади.

Вступ

Ефективна система управління у сфері збереження довкілля є необхідною умовою сталого розвитку держави та забезпечення екологічної безпеки суспільства. Інституційна спроможність органів влади визначає здатність держави формувати, реалізовувати та контролювати екологічну політику на різних рівнях управління.

В Україні система управління довкіллям включає центральні органи виконавчої влади, обласні військові адміністрації та органи місцевого самоврядування. Однак аналіз функціонування цієї системи свідчить про наявність значних інституційних обмежень, пов'язаних із фрагментацією та дублюванням повноважень, недостатнім кадровим забезпеченням та слабкою координацією між рівнями управління.

Проведене дослідження інституційної спроможності екологічного врядування має на меті визначити ключові проблеми функціонування системи управління довкіллям в Україні та окреслити можливі напрями її реформування.

Основні проблеми системи

1. Маргіналізація екологічної політики на центральному рівні

Аналіз державної політики свідчить про те, що питання збереження довкілля не є одним із пріоритетних напрямів діяльності Уряду. У програмних документах Кабінету Міністрів України екологічна політика розглядається фрагментарно та підпорядковується економічним і галузевим (енергетичним, аграрним, тощо) інтересам. Водночас програмні документи не містять системних рішень щодо ключових напрямів екологічної політики, зокрема моніторингу деградації земель, відновлення водних екосистем або контролю якості атмосферного повітря.

Відсутність окремого профільного міністерства з питань довкілля створює ризики втрати інституційної автономії екологічної політики та послаблює здатність держави формувати довгострокову екологічну стратегію.

Крім того, навіть центральні органи виконавчої влади, що наділені довкіллєвими повноваженнями стикаються із браком кадрів як за штатними розписами, так і із заповненням фахівцями наявних посад, із браком фінансування.

Окремою проблемою є менший розмір оплати праці фахівців Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України (далі – Мінекономіки), що працюють у межах екологічного блоку порівняно із іншими фахівцями Мінекономіки.

Додатковою проблемою є фрагментованість системи управління, коли різні аспекти екологічної політики реалізуються різними центральними органами виконавчої влади без належної координації. Вказане загострюється дублюванням певних повноважень, та прогалинами у розподілі інших функцій.

Система центральних органів виконавчої влади, наділених повноваженнями у сфері довкілля, характеризується низкою інституційних дисбалансів. Зокрема: система державного екологічного контролю залишається малоефективною; управління лісовими ресурсами перебуває у конфлікті між господарськими та природоохоронними функціями; управління надрами залишається фрагментованим, наповненим корупційними ризиками та характеризується ігноруванням природоорієнтованих підходів; модель управління водними ресурсами є частково застарілою.

У результаті державна екологічна політика формується та реалізується різними інституціями без єдиного стратегічного бачення.

2. Нерівномірна інституційна спроможність областей

Інституційна спроможність обласних військових адміністрацій у сфері довкілля значно відрізняється між областями. Деякі обласні військові адміністрації у своїй структурі мають профільні довкіллеві департаменти чи управління. При цьому, у низці областей довкіллеві функції розпорошені між кількома відділами при структурних одиницях, відповідальних за питання розвитку територій та інфраструктури.

Штатна чисельність відповідних підрозділів коливається від 13 до 64 працівників [дж. архів ЕПЛ], що свідчить про значну варіативність кадрового забезпечення. Більше того, така кадрова диспропорція не ґрунтується на площі області, показниках антропогенного впливу на довкілля чи на інших подібних критеріях. Крім того, у багатьох випадках фактична укомплектованість посад є значно нижчою за штатну. Наприклад, у Луганській області фактично зайнято лише близько 46 % штатних посад [дж. архів ЕПЛ], а у Київській близько 72 % [дж. архів ЕПЛ], що суттєво обмежує можливості реалізації екологічної політики.

Інституційна спроможність структурних підрозділів ОВА у сфері довкілля значною мірою залежить від політичної волі керівництва області, доступу до ресурсів та кадрового забезпечення. Це призводить до суттєвої регіональної нерівності у якості екологічного управління.

У результаті, інституційна спроможність обласних органів влади залишається потенційною, а не гарантованою. Її реалізація значною мірою залежить від доступності ресурсів і політичної волі обласного керівництва.

3. Організаційна різнорідність екологічного управління на місцевому рівні

Органи місцевого самоврядування є первинною ланкою реалізації екологічної політики, адже саме на рівні громад приймаються рішення щодо використання територій, управління природними ресурсами, розвитку інфраструктури та реагування на локальні екологічні проблеми. Водночас організаційна модель екологічного управління у громадах залишається вкрай різнорідною та інституційно слабкою.

У більшості випадків екологічні функції інтегровані до ширших структурних підрозділів, відповідальних за житлово-комунальне господарство, інфраструктуру або благоустрій. За таких умов питання довкілля фактично розглядаються як другорядні порівняно з господарськими чи інфраструктурними завданнями. Кадровий потенціал таких підрозділів обмежений, а діяльність фахівців часто зосереджується на вирішенні поточних проблем — реагуванні на звернення громадян, ліквідації локальних порушень або виконанні господарських функцій.

Це призводить до того, що екологічна політика на місцевому рівні рідко має інституційну автономію і не формується як окремий напрям публічного управління. У багатьох громадах відсутні аналітичні спроможності, необхідні для оцінки екологічних ризиків, інтеграції довкіллевих аспектів у містобудівну політику або розробки довгострокових природоохоронних програм. Внаслідок цього екологічне управління часто набуває реактивного характеру та обмежується вирішенням окремих конфліктних ситуацій.

Додатковим викликом залишається низький рівень інституційної прозорості у довкіллевій сфері. У багатьох громадах на офіційних веб-ресурсах відсутня базова

інформація про структуру підрозділів, відповідальних за екологічну політику, їхні повноваження, контактних осіб або діючі екологічні програми. Така ситуація ускладнює доступ громадськості до інформації та обмежує можливості для ефективної участі громадян у прийнятті екологічно значущих рішень.

Аналіз інституційної спроможності екологічного врядування в Україні свідчить про наявність системних дисбалансів між різними рівнями управління. Попри те, що саме органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян і безпосередньо відповідають за управління територіями, їхня роль у формуванні та реалізації екологічної політики залишається обмеженою інституційно, кадрово та фінансово.

На практиці це призводить до ситуації, коли значна частина екологічних рішень ухвалюється на центральному або регіональному рівні, тоді як органи місцевого самоврядування виконують переважно виконавчі або господарські функції. Така модель знижує ефективність екологічного врядування, оскільки саме на місцевому рівні виникає більшість конфліктів щодо використання природних ресурсів, забудови територій, поводження з відходами та збереження зелених зон.

В умовах післявоєнного відновлення роль громад у забезпеченні екологічної стійкості розвитку територій лише зростатиме. Саме органи місцевого самоврядування будуть залучені до планування відновлення інфраструктури, використання природних ресурсів та інтеграції екологічних стандартів у місцеву політику розвитку. Без належної інституційної спроможності на цьому рівні існує ризик, що екологічні аспекти залишатимуться другорядними у процесах відбудови.

4. Обмежена ефективність використання фондів охорони навколишнього природного середовища

Фонди охорони навколишнього природного середовища покликані бути важливим інструментом фінансування природоохоронних заходів. У багатьох випадках фінансування має характер формального перерозподілу коштів без оцінки екологічної ефективності заходів.

Серед іншого, ефективність їхнього використання обмежується відсутністю уніфікованих критеріїв відбору проєктів, прозорих процедур та довгострокового планування. Це призводить до фінансування короткострокових або малоефективних природоохоронних заходів замість системних екологічних рішень.

Відсутність стратегічного планування та прозорих процедур відбору проєктів знижує потенціал таких фондів як інструменту екологічної політики.

Якщо залишити все як є

Якщо існуюча модель управління довікллям не буде реформована, ризики інституційної слабкості системи лише зростатимуть. На центральному рівні це може призвести до подальшої маргіналізації екологічної політики та зведення нанівець ролі екологічних питань у системі державного управління. На обласному рівні нерівномірність кадрової та інституційної спроможності обласних адміністрацій призведе до поглиблення територіальних диспропорцій у реалізації екологічної політики. На місцевому рівні фрагментарність організаційних моделей та обмежені ресурси громад ускладнюватимуть реалізацію екологічних програм і ефективний контроль за станом довкілля.

У довгостроковій перспективі це зумовить нівелювання здатності держави ефективно реагувати на масштабні екологічні виклики, включно з наслідками війни та процесами

відновлення територій. За відсутності інституційно спроможної системи управління довкіллям екологічні аспекти можуть залишатися поза увагою під час планування та реалізації відбудови, що створює ризик закріплення екологічно небезпечних або не сталих практик розвитку. Крім того, слабка інституційна архітектура у сфері довкілля може ускладнити виконання Україною зобов'язань у межах євроінтеграційного процесу та імплементації екологічного *acquis* ЄС, що, своєю чергою, впливатиме на темпи та якість інтеграції України до Європейського Союзу.

Рекомендації

1. Посилення інституційної ролі екологічної політики на центральному рівні

Відновити окреме Міністерство захисту довкілля України, враховуючи структурну несумісність екологічної політики з макроекономічними та аграрними функціями.

У разі тимчасового збереження об'єднаного міністерства слід забезпечити безперебійну комунікацію між всіма довкілльовими структурними одиницями (клімат, промислове забруднення, біорізноманіття, водні ресурси, надра, ліси, відходи, атмосферне повітря). Оновити [Положення про Мінекономіки](#), закріпивши принципи інтеграції екологічної політики у всі сфери державного управління, екосистемний підхід та врахування міжнародних довкіллевих зобов'язань України. Запровадити внутрішній регламент, який передбачатиме обов'язкове врахування природоохоронних підходів для економічних, інвестиційних та аграрних рішень.

Забезпечити системну координацію між міністерством та підзвітними центральними органами виконавчої влади через чітко визначену вертикаль управління та стратегічне планування.

Заповнити вакантні посади у ключових напрямках: моніторинг довкілля, промислове забруднення, управління надрами, оцінка впливу на довкілля, біорізноманіття.

Провести незалежний аудит кадрової структури для визначення реальної потреби у фахівцях.

Уніфікувати рівень оплати праці між економічними та екологічними підрозділами для збереження кадрової мотивації.

Запровадити регулярне публічне звітування про кадровий, фінансовий та політичний стан екологічного блоку.

Створити централізований реєстр міжнародних проєктів технічної допомоги, що реалізуються у міністерстві, з відкритими даними про цілі, результати та використання коштів.

2. Реформа системи державного екологічного контролю

Прийняти [законопроект «Про державний екологічний контроль» №3091](#).

Оновити [Положення про Державну екологічну інспекцію](#), закріпивши нову функціональну модель роботи та незалежність органу.

Перейти від каральної моделі до превентивної системи екологічного контролю, орієнтованої на запобігання порушенням.

Надати Державній екологічній інспекції правоохоронний статус, що дозволить здійснювати рейди, патрулювання та оперативне реагування на порушення.

Реформувати структуру органу державного екологічного контролю, сформувавши потужні департаменти за ключовими напрямками.

Збільшити чисельність персоналу та посилити кадровий потенціал у напрямках моніторингу вод, промислового забруднення, поводження з відходами.

Створити сучасні лабораторії з сертифікованим обладнанням.

Забезпечити орган державного екологічного контролю сучасною матеріально-технічною базою: транспортом, лабораторним обладнанням, системами відбору та аналізу зразків.

Забезпечити належне функціонування відкритого реєстру перевірок та результатів екологічного контролю.

Забезпечити належне функціонування системи оперативного реагування на звернення громадян.

3. Реформування секторних агентств у сфері довкілля

Лісове господарство

Розмежувати функції регулювання, контролю та господарської діяльності у сфері лісів.

Посилити природоохоронну складову державної лісової політики, забезпечивши належне функціонування підрозділів для моніторингу біорізноманіття та кліматичних ризиків.

Зменшити залежність фінансування галузі від доходів від рубок шляхом розвитку механізмів оплати екосистемних послуг.

Забезпечити повну прозорість даних про лісокористування та щорічну публічну звітність.

Управління надрами

Чітко розмежувати функції між Держгеонадрами, Держекоінспекцією та Держводагентством.

Посилити прозорість процедур надання спеціальних дозволів через механізми цифровізації.

Інтегрувати управління мінерально-сировинною базою до кліматичної та енергетичної політики держави.

Управління водними ресурсами

Посилити кадрову спроможність агентства, залучаючи вузьких спеціалістів (гідрологів, IT-аналітиків).

Запровадити інтегровану ГІС-систему моніторингу водних ресурсів у реальному часі.

Створити мобільні бригади для реагування на аварії та порушення водного законодавства.

Управління зоною відчуження

Розвивати мережу мобільних лабораторій та інспекційних бригад для оперативного реагування.

Інвестувати у цифрову інфраструктуру моніторингу та управління відходами.

Посилити внутрішній контроль через незалежні аудити та публічну звітність.

Збереження біорізноманіття

Створити Державне агентство зі збереження біорізноманіття для практичної реалізації державної політики у сфері охорони видів та природних оселищ.

Розмежувати функції формування політики, контролю та управління біорізноманіттям між профільним міністерством, іншими ЦОВВ та новоствореним агентством.

Забезпечити концентрацію моніторингу, ведення національної бази даних і єдиного реєстру природоохоронних територій в агентстві.

Гарантувати залучення висококваліфікованих фахівців, регулярне навчання та прозорий відбір на ключові посади у сфері збереження біорізноманіття.

Запровадити цільове фінансування, публічне звітування та прозору систему стратегічного планування для забезпечення виконання зобов'язань за [Пташиною](#) та [Оселищною директивами](#) ЄС.

4. Реформа системи фондів охорони навколишнього природного середовища

Національний рівень

Інституційно відокремити фонди охорони навколишнього природного середовища як спеціалізований механізм екологічного фінансування.

Переглянути законодавче визначення природоохоронних заходів, виключивши фінансування проєктів без прямого екологічного ефекту.

Запровадити обов'язкову передпроєктну та післяпроєктну оцінку екологічної ефективності.

Забезпечити відкриті процедури відбору проєктів та публічний доступ до інформації про використання коштів.

Запровадити механізм багаторічного фінансування стратегічних природоохоронних проєктів.

5. Посилення інституційної спроможності обласного рівня (ОВА)

Відновити територіальні органи центрального органу виконавчої влади зі збереження довкілля. Альтернативно хоча б забезпечити створення окремих департаментів захисту довкілля у всіх ОВА.

Визначити типову модель структури екологічних підрозділів (5–7 відділів за ключовими напрямками: ОВД/СЕО, моніторинг, відходи, ПЗФ, водні ресурси).

Запровадити мінімальні стандарти чисельності персоналу залежно від площі області та екологічних ризиків.

Розробити державну програму підтримки кадрового потенціалу у прифронтових і деокупованих областях.

Запровадити систему ключових показників ефективності (KPI) для оцінки діяльності екологічних підрозділів.

Посилити міжвідомчу координацію між ОВА, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

6. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Серед ключових напрямків посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сфері довкілля варто виділити:

інституційне посилення екологічних структурних підрозділів у громадах та забезпечення їхньої організаційної автономії;

розвиток кадрової спроможності органів місцевого самоврядування у довкіллевій сфері, включно з підготовкою та залученням фахівців;

запровадження системних аналітичних та планувальних функцій на місцевому рівні (екологічні програми, інтеграція екологічних ризиків у містобудівну політику, участь у плануванні відновлення територій);

підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування у довкіллевій сфері та забезпечення доступу громадськості до інформації;

удосконалення механізмів координації між центральними органами влади, обласними адміністраціями та громадами у реалізації екологічної політики.