

ПІДСУМКОВИЙ ДОКУМЕНТ

1–2 листопада 2016 року в м. Києві відбулася конференція «Як досягти належного екологічного врядування в Україні», яка стала важливим кроком в напрямку розвитку взаємодії між органами державної влади, громадянським суспільством та іншими заінтересованими сторонами в питаннях формування і впровадження національної екологічної політики. Налагодження партнерства заінтересованих сторін є принципово важливим чинником забезпечення ефективного екологічного врядування в Україні.

Виклики часу спонукають до активного реформування сфери екологічного врядування, яке вимагає докорінних змін у підходах до стратегічного планування, розробки та впровадження актів екологічного законодавства, належної трансформації природоохоронних інститутів. Потужним стимулом для розвитку екологічної політики на сучасних засадах, забезпечення її інтегрованого характеру та відповідної ефективності є Угода про Асоціацію між Україною та ЄС. Визначаючи загальну стратегію перетворень в Україні, вона сприяє, зокрема, реальній пріоритезації питань охорони довкілля та зміни клімату у державній політиці розвитку, що відповідає як національним, так і глобальним інтересам.

Активна імплементація Угоди в її природоохоронній частині, належне врахування європейського досвіду і усталених підходів, інтеграція екологічних вимог в галузеві стратегії розвитку є суттю цієї реформи.

Водночас, залишається невизначеною подальша доля засадничих для реформи Законів України «Про стратегічну екологічну оцінку» (СЕО) та «Про оцінку впливу на довкілля» (ОВД), котрі після тривалих обговорень і доопрацювань були прийняті на початку жовтня ц.р., однак, попри їхню природоохоронну важливість та значення для міжнародного іміджу України, повернені до Верховної Ради України із президентським вето. Оскільки ці закони складають основу євроінтеграційних реформ щодо інтегрованого екологічного управління, зволікання з їхнім остаточним прийняттям ставить під загрозу впровадження Угоди про Асоціацію ЄС.

Розвиток екологічної демократії

Учасники конференції підтвердили свою відданість букві і духу Організаційної Конвенції щодо доступу до інформації, участі громадськості у процесі

прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Залучення громадськості до управління навколишнім середовищем полишається потужним механізмом інтеграції екологічної політики до галузевих політики секторів економіки та інструментом покращення якості державних рішень. Тематичні діалоги з громадськістю призводять до узгодженості між заінтересованими сторонами цих рішень, що є запорукою партнерства. На жаль, такі діалоги поки що відбуваються несистемно і потребують кращого структурування та координації з боку Мінприроди.

Для активного впровадження міжнародного досвіду і врахування кращих вітчизняних практик у запровадженні повного циклу екологічної політики європейського зразка, забезпечення моніторингу її ефективності, оцінки результативності та вдосконалення **необхідно започаткувати постійний інклюзивний процесу «Довкілля для України»**, як національного виміру процесу «Довкілля для Європи». **Він має забезпечуватися постійно діючим Секретаріатом, керуватися затвердженим Мінприроди Положенням, забезпечуючи розгляд стратегічних питань реформування і подальшого розвитку екологічного врядування за участі всіх заінтересованих сторін.** Щорічна конференція «Довкілля для України» слугуватиме майданчиком для широкого обговорення проектів відповідних рішень та нормативно-правових актів, ознайомлення із кращими природоохоронними практиками та інноваціями в сфері захисту довкілля.

Сучасна національна екологічна політика

На тлі масштабності євроінтеграційних завдань в сфері захисту довкілля викликає занепокоєння невизначений стан головних документів екологічної політики — Стратегії державної екологічної політики України та Національного плану дій, які мали б слугувати інструментами забезпечення відповідних перетворень. Учасники Конференції висловили глибоку стурбованість зволіканням із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016–2020 роки.

Стратегією визначено цілі державної екологічної політики України на період до 2020 року. З метою актуалізації завдань, що впливають із зазначених цілей, та їхнього узгодження із міжнародними зобов'язаннями України було здійснено аналіз їхнього виконання та внесено відповідні корективи. До модернізації Стратегії, агрегації цілей національної екологічної політики та забезпечення її спрямованості на усунення кореневих причин незадовільного стану навколишнього природного середовища було докладено великих зусиль

працівників профільного міністерства, експертів Європейського Союзу, науковців та всієї природоохоронної спільноти. Проте, пройшовши низку відомчих погоджень та громадських обговорень, обидва документи з формальних і процедурних причин досі не внесені на розгляд КМУ та Верховної Ради. Така ситуація поглиблює настрої правового нігілізму, який панує у суспільстві і призводить до ігнорування цілей та завдань чинної Стратегії, прийнятої Законом України.

Учасники Конференції вимагають від Кабінету Міністрів України негайного завершення погоджувальних процедур і внесення оновленої Стратегії на розгляд Верховної Ради.

Місцева екологічна політика

Не потребує доведення, що будь-які загальнонаціональні стратегії (а особливо екологічні) для досягнення поставлених завдань потребують відповідного відображення в регіональних та місцевих планах і програмах. Однак, брак належної координації між центральними та місцевими органами влади, лакуни у законодавстві щодо забезпечення цілісного підходу у плануванні та впровадженні загальнонаціональної політики, брак екологічної свідомості та місцевої ініціативи гальмують або й унеможливають впровадження місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища (МПДОНПС). Тим часом ці плани є не лише ефективним природоохоронним інструментом, але й чинником, що в умовах децентралізації, сприяє об'єднанню і консолідації місцевих громад України, оскільки мають розроблятися і реалізуватися за їхньої безпосередньої участі. Однак на практиці громади усуваються від питань підготовки МПДОНПС місцевою владою, котра ставиться до них формально, ігноруючи як розроблені Мінприроди Методичні рекомендації так і міжнародний досвід.

Поодинокі позитивні приклади належного підходу до розробки і впровадження МПДОНПС, зокрема у Тавричанській сільській раді Каховського району, Херсонської області, м. Кропивницькому та м. Ніжин, Чернігівської області є радше винятками, котрі підтверджують загальний негативний стан справ.

Учасники Конференції наголошують, що процес розробки МПДОНПС потребує підсилення відповідними положеннями Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016–2020 роки та належного законодавчого забезпечення. Процес розробки і впровадження

планів має величезне значення для місцевих громад як в екологічному, так і в демократичному аспекті, слугуючи своєрідною «школою практичного самоврядування». З урахуванням необхідності забезпечення належного балансу природоохоронних та господарських інтересів, в контексті місцевих планів слід приділяти значно більше уваги питанням забезпечення сталого розвитку. Представники місцевих громад мають залучатися до навчальних програм і тренінгів з проблем на розв'язання яких спрямовуються МПДОНПС.

Інституційна реформа

Більшість сучасних проблем екологічного врядування в усіх його аспектах і вимірах — від нормативно-правового забезпечення до належної організації екологічного моніторингу, пов'язані із необґрунтованими управлінськими псевдо-реформами останнього десятиріччя, котрі розхитали саму інституційну основу природоохоронної справи в Україні. Зокрема, фатальне значення мала ліквідація територіальних органів Мінприроди (Постанова КМУ від 13.03.2013 № 159) та передача їхніх повноважень обласним державним адміністраціям, що призвело до розриву природоохоронних зв'язків центру і регіонів, послабивши як вплив самого міністерства на національному рівні, так і природоохоронців на місцях.

Утворення у структурі ОДА профільних департаментів фактично узалежнило природоохоронну діяльність від адміністративно-господарських інтересів.

Відтак, екологічна політика на регіональному рівні реалізується несистемно і нескоординовано. Із завдань НПД виконуються лише ті, виконання яких передбачено іншими нормативно-правовими актами або проектами міжнародної технічної допомоги.

Тим часом, саме формування узгодженості екологічних та соціально-економічних чинників в контексті державного управління, забезпечення інтегрованого характеру екологічної політики є найважливішою передумовою ефективної протидії подальшому руйнуванню довкілля.

До хибних рішень останнього часу слід віднести фактичну ліквідацію Державного та місцевих Фондів охорони навколишнього природного середовища як спеціальної частини бюджету, що наповнювалась, передусім, коштами від сплати екологічного податку. Законами «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», № 72-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення

податкового контролю за трансфертним ціноутворенням» та № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» кардинально змінено фінансово-економічні засади природоохоронної діяльності, що засвідчило її фактичне усунення із числа державних пріоритетів.

Запровадження Кабінетом Міністрів України мораторію на здійснення перевірок діяльності підприємницьких структур гранично послабило природоохоронне значення екологічного контролю і вплив Державної екологічної інспекції.

Зазначені вище зміни, в підсумку призвели до того, що Цільові показники, визначені на період 2010–2015 року Стратегією державної екологічної політики не досягнуті, а реалізація НПД з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки практично припинена з 2013 року.

Таке становище нагально вимагає інституційних перетворень у системі охорони довкілля. Усвідомлюючи масштабність наявних проблем та пов'язаних із ними реформаторських завдань, учасники Конференції підтримують «точкові» реформи, що сприятимуть подоланню найгостріших проблем. Однак, подібне реформування має здійснюватись в рамках визначеного стратегічного бачення майбутнього природоохоронної справи в Україні.

В рамках впровадження системного і кваліфікованого підходу до вдосконалення екологічного врядування із виправленням припущених раніше помилок, **доцільно реорганізувати Державну екологічну інспекцію, створивши на її основі (зі збереженням територіальної інфраструктури), в сфері координації Мінприроди, Державне Агентство охорони довкілля, покладаючи на нього функції як екологічного контролю, так і координації виконання національних природоохоронних планів і програм в регіонах, а також здійснення моніторингу і екологічної експертизи. Такий підхід сприятиме комплексному розв'язанню ряду застарілих проблем, а саме відновленню взаємодії із регіонами і розбудові національної системи моніторингу стану довкілля, підвищенню ефективності екологічного управління.**

Досвід країн ЄС підтверджує обґрунтованість подібного підходу.

Інформаційне забезпечення прийняття рішень

Якісні управлінські рішення можуть прийматися лише із використанням достовірних даних екологічного моніторингу. Однак нормативне та методичне

забезпечення державної системи моніторингу довкілля в Україні не відповідають сучасним вимогам та вимогам ЄС, технічне забезпечення системи морально застаріле. Дуже повільно впроваджуються сучасні інформаційні системи обробки інформації, практично не використовуються системи підтримки прийняття рішень та показники ЄЕК ООН, інших світових організацій для оцінки стану довкілля та ефективності екологічної політики.

Зобов'язання щодо імплементації Україною низки актів законодавства ЄС екологічного спрямування, зокрема Водної рамкової директиви, Директиви 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, та інших, вимагають вдосконалення системи моніторингу довкілля України, яка повинна забезпечити потребу в виробництві достовірної екологічної інформації для своєчасного прийняття управлінських рішень та оцінки ефективності екологічної політики. Для цього нормативні, технічні та методичні засади державної системи моніторингу довкілля мають відповідати вимогам ЄС. Слід підвищити інституціональні можливості Міністерства екології та природних ресурсів України шляхом повернення до сфери його координації Державної гідрометеорологічної служби.

Учасники Конференції наголошують на необхідності відновлення діяльності Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля та місцевих комісій з питань моніторингу довкілля. Необхідно забезпечити розробку та використання суб'єктами моніторингу сучасних інформаційних систем обробки екологічної інформації та систем підтримки прийняття рішень в природоохоронній сфері, зокрема, спільної екологічної інформаційної системи (SEIS) та реєстру викидів та переносу забруднювачів. Належить впровадити розрахунок екологічних показників рекомендованих Спільною цільовою групою по екологічним показникам ЄЕК ООН на національному та регіональному рівні. Загалом слід підвищити доступність, оперативність та якість екологічної інформації, що формується в системі моніторингу довкілля України.

Учасники Конференції дякують організаторам за здійснений аналіз актуальних проблем формування і впровадження екологічної політики і пропонують розробити план впровадження рекомендацій Конференції.

Учасники вважають за доцільне регулярне проведення подібних конференцій з питань розвитку екологічної політики та вдосконалення екологічного врядування в цілому, і за рік знову зібратися для оцінки змін, що відбулися.