



ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТНА РАДА
ПРИ УКРАЇНСЬКІЙ ЧАСТИНІ КОМІТЕТУ
З ПИТАНЬ СПІВРОБІТНИЦТВА
МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС



НАЛЕЖНЕ ЕКОЛОГІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ в країнах Східного партнерства: РОБОТИ НЕПОЧАТИЙ КРАЙ

Коротка аналітична записка

НАЛЕЖНЕ ЕКОЛОГІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ в країнах Східного партнерства: РОБОТИ НЕПОЧАТИЙ КРАЙ

Коротка аналітична записка

Київ, Березень, 2012

Коротку аналітичну записку було написано на основі результатів дослідження **«В напрямку належного екологічного врядування в країнах СхП: Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна»**, здійсненого ВЕГО «МАМА-86» спільно з експертами громадських організацій регіону. Допомогу у підготовці документу було надано представниками Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, діяльність якої здійснюється у рамках проекту «Платформи аналізу євроінтеграційної політики України», що реалізується в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), який виконується Раєт в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та проекту «Створення платформи аналізу євроінтеграційної політики України в рамках діяльності Громадсько-експертної ради при УЧК».

Автори: Вікторія Гуменюк, Зоряна Міщук
Літературне редагування: Надія Цісик

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження в будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

© 2012 Громадська експертна рада, ВЕГО «МАМА-86».
Усі права застережені

З М І С Т

_6 Перші загальні враження

_7 Рекомендації: Основне

_8 Підсумки оцінки реформ

_9 Вірменія

_10 Молдова

_11 Україна

_12 Азербайджан

_13 Білорусь

_14 Грузія

Незалежні експерти із шести країн Східного партнерства (СхП) оцінили реформи екологічної політики у своїх країнах у напрямі належного екологічного врядування на шляху зближення з політикою та законодавством ЄС.

**Оцінка стосувалася
Флагманської
ініціативи з
належного
екологічного
врядування,
спрямованої на
посилення
спроможності
країн-партнерів
забезпечувати:**

- Наявність достовірної екологічної інформації через розроблення Спільної екологічної інформаційної системи

- Залучення зацікавлених сторін, належне екологічне оцінювання і звітування відповідно до практики та законодавства ЄС і згідно з відповідними екологічними угодами, зокрема Орхуською конвенцією та Конвенцією Еспоо

ПЕРШІ ЗАГАЛЬНІ ВРАЖЕННЯ

Результати дослідження свідчать, що **відповідні реформи в країнах СхП відбуваються нерівномірно** і не завжди послідовно, зокрема в тому, що стосується забезпечення доступу до інформації та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища.

Співробітництво з ЄС в екологічній сфері посилилося майже в усіх країнах-партнерах, однак **громадськість практично не залучають до обговорення** екологічного складника Угод про асоціацію, а відтак воно не може впливати на екологічні пріоритети майбутніх реформ.

Інтеграція екологічної політики, що є основою належного екологічного врядування, майже ніде не закріплена законодавчо.

Процедури оцінювання впливу на навколишнє середовище в деяких країнах скасовано в перебігу адміністративних реформ, реформи також подекуди ослабили інституційну структуру у сфері охорони навколишнього природного середовища.

РЕКОМЕНДАЦІЇ: ОСНОВНЕ

Діалог на найвищому рівні + громадськість

Для суттєвого поліпшення екологічного врядування в країнах СхП природоохоронна тематика у відносинах ЄС і Східних партнерів повинна бути піднята з поточного статусу питання технічного співробітництва до рівня діалогу найвищого рівня.

Навіть більше, треба залучати громадськість до обговорення екологічного складника Угод про асоціацію та налагодити тристоронній діалог між Делегацією ЄС, урядом та організаціями громадянського суспільства в країні з питань охорони навколишнього середовища та сталого розвитку.

Екологізація політики – одна з реформ європеїзації

Інтеграція екологічної політики в секторальну, регіональну і місцеві політики розвитку є наріжним каменем належного екологічного врядування, відтак вона повинна входити в перелік реформ, що передбачаються Угодами про асоціацію.

Інформована громадськість

Забезпечення доступу громадськості до екологічно значущої інформації залишається ключовим завданням екологічного врядування в країнах СхП, адже інформована громадськість є дієвим партнером влади, сприяючи підвищенню якості прийняття державних рішень і контролю за їх дотриманням.

Процедури доступу до інформації, участі громадськості та доступу до правосуддя з питань навколишнього середовища потрібно затверджувати на рівні урядів, а не тільки Мінприроди, до чого повинен спонукати ЄС у діалозі високого рівня зі Східними партнерами.

Проект Спільної екологічної інформаційної системи має великий потенціал для поліпшення врядування екологічною інформацією, однак потребує активнішого залучення НУО і, зокрема, просвітницької роботи щодо того, що є інформацією для прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища.

Дерегуляція ≠ Збільшення ризику для навколишнього середовища

Варто стежити за тим, щоб дерегуляція в рамках адміністративних реформ, які здійснюють країни СхП, не призводила до збільшення ризиків для навколишнього середовища, зокрема через скасування оцінки впливу на навколишнє середовище під час спорудження екологічно небезпечних об'єктів.

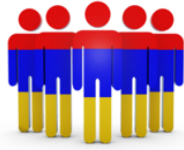
ПІДСУМКИ ОЦІНКИ РЕФОРМ

Наступна частина тексту брифу містить підсумки проведеної оцінки реформ екологічної політики в кожній з країн СхП окремо.

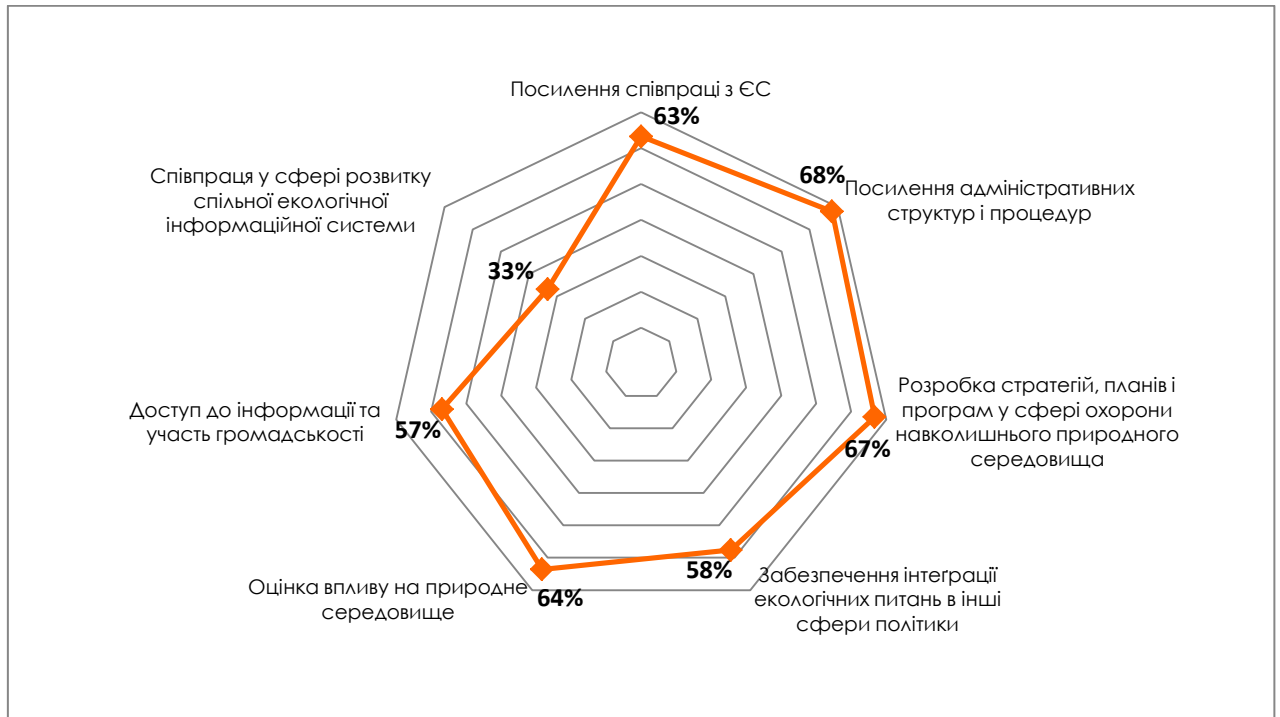
1. **Посилення співпраці з ЄС**
2. **Посилення адміністративних структур і процедур**
3. **Розробка стратегій, планів і програм в сфері охорони навколишнього природного середовища**
4. **Забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики**
5. **Оцінка впливу на природне середовище**
6. **Доступ до інформації та участь громадськості**
7. **Співпраця у сфері розвитку спільної екологічної інформаційної системи**

Країни розташовані в порядку, який визначений середнім результатом оцінювання за низкою показників:

I місце:



Вірменія



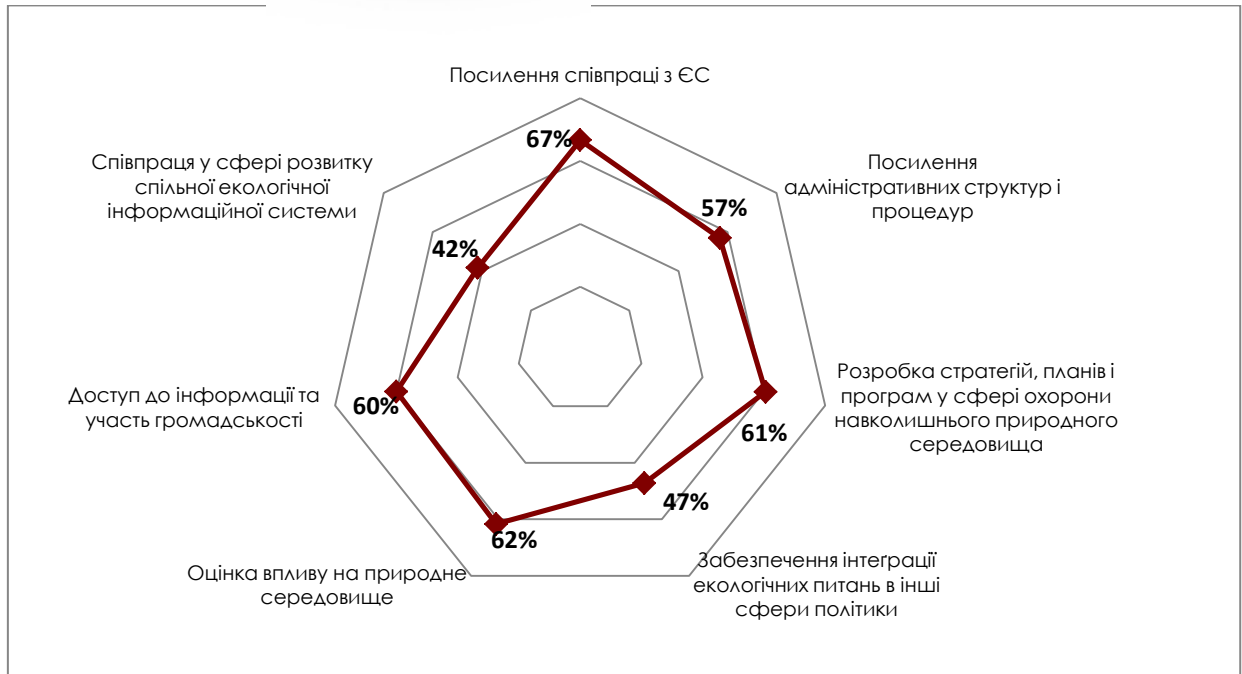
Основні висновки

- ❖ На рівні Президента і прем'єр-міністра Вірменії функціонує низка комісій з питань охорони навколишнього середовища та сталого розвитку. До їхнього складу входять представники Мінприроди та громадськість. Робота таких комісій має міжвідомчий характер.
- ❖ Вірменії вдалося досягти домовленостей з ЄС щодо термінів виконання екологічних директив ЄС.
- ❖ Незважаючи на те, що в країні не створено Державного фонду охорони навколишнього середовища, відрахування та цільове використання коштів на природоохоронну діяльність відбувається відповідно до Закону про ставку екологічних платежів (2007).
- ❖ Національна програма сталого розвитку Вірменії не відображає секторальну інтеграцію принципів сталого розвитку.
- ❖ Закон «Про екологічну експертизу» прийнято 1995 року, проте практика його реалізації небездоганна, особливо в частині проведення громадських слухань. Саме тому зараз парламент розглядає зміни до Закону, спрямовані прибрати певні хиби.
- ❖ Вірменія – єдина із шести країн Східного партнерства, в якій ратифіковано Протокол стратегічної екологічної оцінки. Навіть більше, саме Вірменія стала першою з країн СхП, яка надала звіт про співпрацю в частині розвитку Спільної екологічної інформаційної системи.

Друге місце:



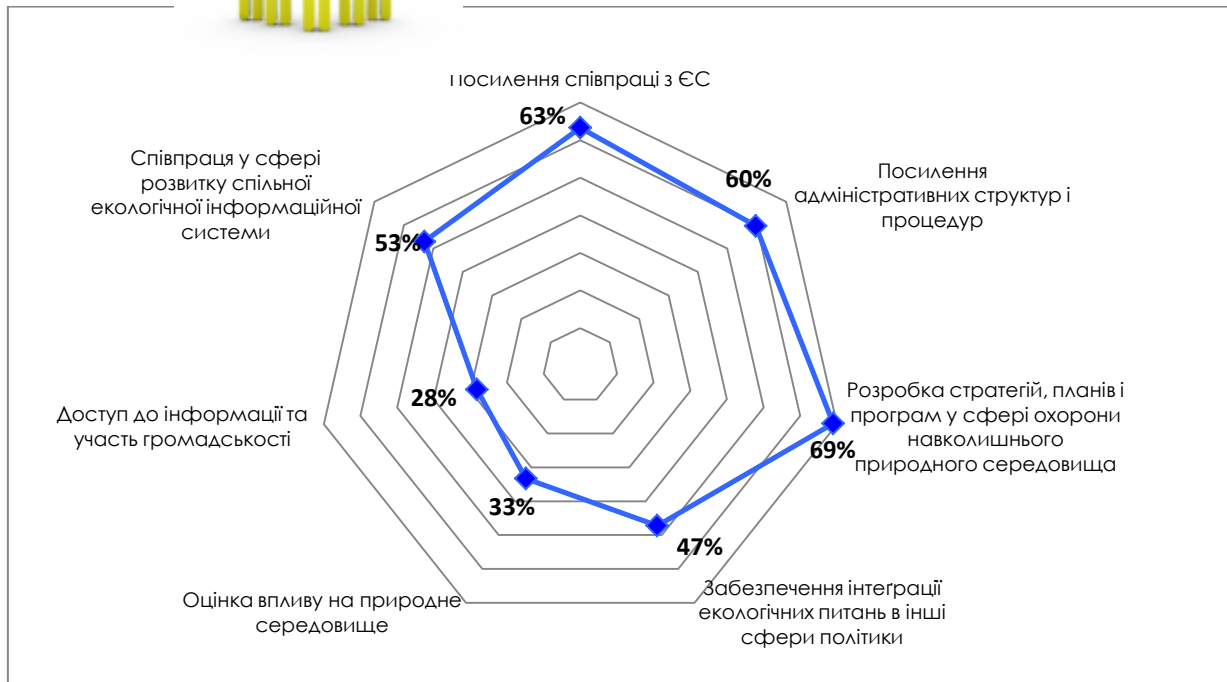
Молдова



ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

- ❖ У Молдови – лідера у «зміцненні співпраці з ЄС», досі **є потреба в удосконаленні процедур проведення консультацій щодо змісту екологічного розділу ПДА.**
- ❖ Наразі завершується підготовка Стратегії екологічної політики Молдови, прийнято Національну концепцію з екологізації сільського господарства та виробництва екологічної продукції. Додатковим позитивом є той факт, що в секторальних програмних стратегічних документах Молдови міститься розділ охорони навколишнього середовища.
- ❖ Основи для проведення стратегічної екологічної оцінки заклав Закон про екологічну експертизу та оцінку впливу на навколишнє середовище (1996 року). Проте уряд Молдови розробив новий законопроект про оцінку впливу на навколишнє середовище, засадничений на вимогах європейських директив і Конвенції Еспо.
- ❖ Молдова (разом з Азербайджаном) посідають лідерські позиції у сфері законодавчого забезпечення доступу до інформації та участі громадськості. Проте практичний вимір реалізації норм потребує вдосконалення, особливо на місцевому рівні.
- ❖ Молдову не залучено до роботи спільної екологічної інформаційної системи.

III місце:  Україна



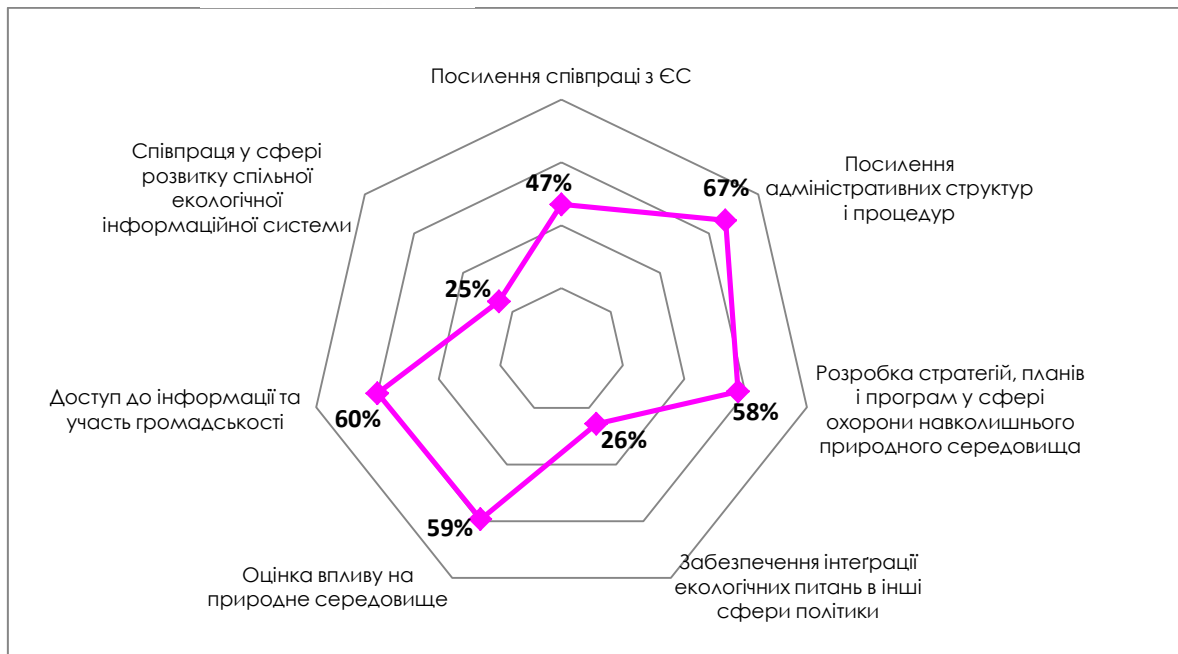
ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

- ❖ Незважаючи на достатньо високий рівень посилення співпраці України з ЄС, **питання охорони навколишнього середовища та сталого розвитку не набули пріоритетності** в рамках проведення політичного діалогу на найвищому рівні.
- ❖ Для якісної реалізації Стратегії державної екологічної політики досі потрібне суттєве реформування державного врядування в природоохоронній сфері. Наразі НДО негативно оцінюють наслідки адміністративної реформи, розпочатої ще в грудні 2010 року.
- ❖ Ослаблено й так не надто впливову позицію Міністерства екології та природних ресурсів України, особливо в частині контролю за будівництвом потенційно екологічно небезпечних об'єктів, а також обмеження можливостей громадськості брати участь у нагляді за господарською діяльністю, яка має вплив на навколишнє середовище.
- ❖ Секторальна бюджетна підтримка ЄС відіграла роль «каталізатора» в процесі розроблення Стратегії державної екологічної політики і з погляду термінів розробки, і з погляду змісту документа. Вона якісно відрізняється від попередніх подібних документів, оскільки містить сучасні принципи, реалістичний підхід, чітку пріоритетизацію цілей і завдань, механізми моніторингу та оцінки, а також індикатори ефективності її реалізації.
- ❖ Попри задекларовані в Стратегії державної екологічної політики України цілі щодо вдосконалення системи інтегрованого екологічного врядування ані Концепцію, ані Стратегію сталого розвитку досі не розроблено.
- ❖ В Україні відсутня ефективна система оцінювання впливу на навколишнє середовище потенційно небезпечних запланованих промислових проектів. З набуттям чинності Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державну екологічну експертизу практично відмінено. Політичної волі увідповіднити до Директиви 2001/42 ЄС українське законодавство в Україні не спостерігається.



IV місце:

Азербайджан



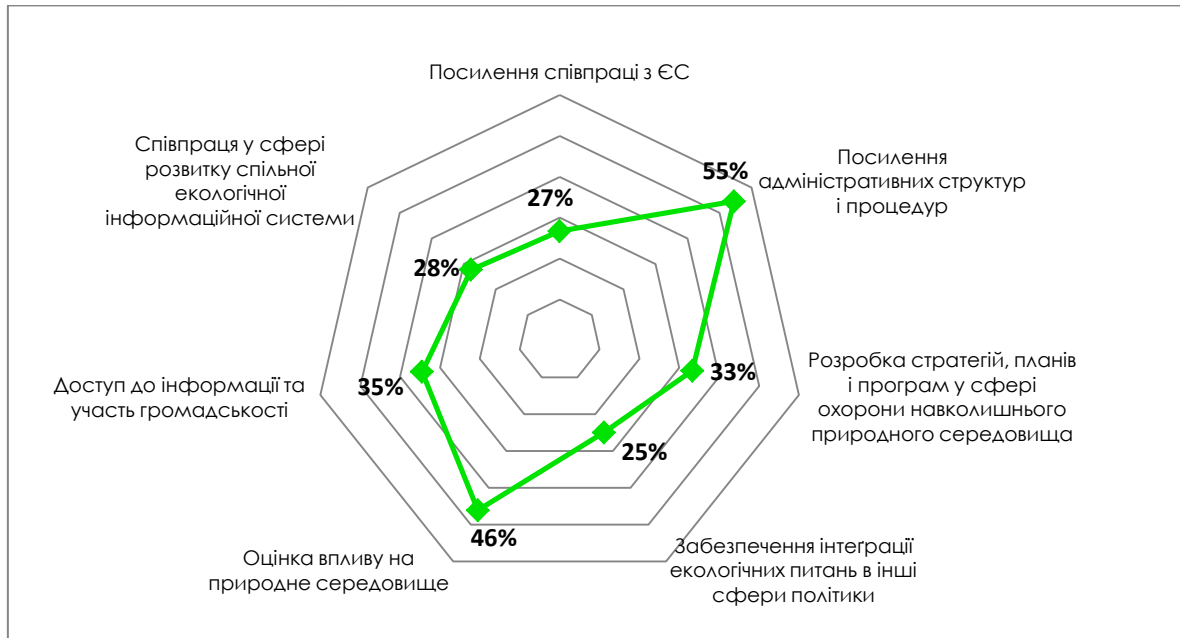
Основні висновки

- ❖ Уряд Азербайджану не інформує громадськість про перебіг переговорів з ЄС, відтак **унеможливлено участь громадськості в обговоренні екологічного складника**, наявність якого в УА сумнівна. За неофіційною інформацією, переговори проводяться тільки за чотирма секціями – політика, економіка, права людини та торгівля.
- ❖ Азербайджан виявився єдиною країною, за оцінками експертів, в якій посилено екологічний контроль за діяльністю підприємств. Надходження до Державного фонду охорони навколишнього середовища зросли вчетверо за період з 2007 до 2010 року.
- ❖ Від 2003 року в країні немає ані стратегії, ані національного плану дій з природоохоронної діяльності. Реалізуються окремі заходи з виконання екологічних завдань, які затверджуються на рівні Президента Азербайджану.
- ❖ Незважаючи на те, що обов'язковість інтеграції екологічних вимог не закріплено законодавчо, на практиці всі стратегічні документи надсилають у Міністерство екології та природних ресурсів Азербайджану для здійснення державної екологічної експертизи.
- ❖ У країні розроблено проект Закону «Про екологічну експертизу», проте його досі не подано на розгляд парламенту. Тим часом саме інструкція про оцінювання впливу на навколишнє середовище (розроблена експертами ПРООН 1996 року), яка не має нормативної сили, є основою для здійснення такої оцінки.
- ❖ Закон «Про доступ до екологічної інформації» містить вимоги до такої інформації та її розповсюдження, проте на практиці уряд не виконує норми цього закону.
- ❖ Робота зі створення та забезпечення функціонування Спільної екологічної інформаційної системи не провадиться.

V місце:



Білорусь



ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

- ❖ Незважаючи на те, що Білорусь не провадить переговорів про співпрацю з ЄС, **європейські норми й стандарти природоохоронної галузі розглядають у країні як найбільш прогресивні та часто беруть за основу.**
- ❖ Білорусь зберігає чітко структуровану вертикальну систему державного врядування у сфері охорони навколишнього середовища, хоча проблеми з розподілом повноважень і координацією з іншими ЦОВВ існують.
- ❖ Стратегічне планування в Білорусі відбувається поза рамками співробітництва з ЄС і визначається внутрішньою політикою. Розроблені «Основні напрями екологічної політики Республіки Білорусь до 2025 року», які критично оцінили представники НДО, не затверджено на державному рівні.
- ❖ Білоруська національна стратегія сталого соціально-економічного розвитку зменшує важливість екологічного складника. Варто відзначити позитивний досвід залучення представників недержавного сектору до розроблення цього стратегічного документа.
- ❖ Процедура оцінювання впливу на навколишнє середовище в Білорусі недосконала, особливо щодо участі громадськості в екологічній експертизі.
- ❖ Участь громадськості передбачена тільки в процесі прийняття рішень у Міністерстві охорони природи Білорусі й то на пізніх стадіях, коли вже важко вплинути на зміст державних рішень. Необхідність удосконалення системи інформування громадськості про стан навколишнього природного середовища очевидна, оскільки інформацію надають у незрозумілому форматі та часто з великим запізненням. Навіть більше, реалізація проекту зі створення Спільної екологічної інформаційної системи відбувається без залучення громадськості.



VI місце:

Грузія



ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

- ❖ На тлі офіційно проголошеного курсу на євроатлантичну інтеграцію, який забезпечено інституційно, **процес гармонізації екологічного законодавства з європейськими вимогами сповільнився.**
- ❖ Нескінченні спорадичні та непродумані реформи державного врядування у сфері охорони навколишнього середовища фактично паралізують роботу державних органів у цій сфері. Натомість бюджетні витрати на охорону навколишнього природного середовища поступово зменшуються, залишаючи для природоохоронних заходів ресурси міжнародних донорів.
- ❖ Низку стратегічних документів (як-от: Друга національна програма дій у сфері охорони навколишнього середовища, Національна стратегія та план дій щодо системи територій, які охороняються, тощо) ніколи не було схвалено або затверджено формально.
- ❖ Спробу включити природоохоронні питання до процесу розроблення Державної стратегії регіонального розвитку на 2007–2010 роки здійснено. Проте саму стратегію та план дій до неї розроблено без представників зацікавленої громадськості.
- ❖ Законодавство Грузії щодо оцінки впливу на навколишнє середовище не відповідає ані вимогам Орхуської конвенції, ані відповідним Директивам ЄС.
- ❖ Загальний Адміністративний кодекс Грузії забезпечує доступ до публічної інформації, зокрема й до інформації про стан навколишнього середовища. Проте сам процес недосконалий.
- ❖ У Грузії вдосконалено процедуру регулярних (раз на три роки) звітів про стан навколишнього середовища, зокрема й за допомогою громадськості та проекту за підтримки ЄС.