

Щорічна доповідь НУО «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік



Цю публікацію було створено
за кошти Європейського Союзу





Проект «Розбудова екологічної демократії в Україні»



Робоча група НУО з підготовки Щорічної доповіді — 2013

Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік

(за ред. В. Мельничука, Т. Малькової, М. Рудої, Г. Проців, О. Кравченко)

Київ – 2015

Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік / за ред. В. Мельничука, Т. Малькової, М. Рудої, Г. Проців, О. Кравченко. — К.: 2015. — 65 с. (з 6 додатками, 5 ілюстраціями).

Підготовлено Робочою групою у складі:

Ключові автори — члени РГ з підготовки ЩД НУО: Віктор Мельничук (головний редактор) та Олексій Василюк (ВГО «Національний екологічний центр України», м. Київ), Марта Руда (керівник проекту, редактор, ВЕГО «МАМА-86»), Софія Шутяк, Єлизавета Алексєєва та Наталія Проць (МБО «Екологія – Право – Людина», м. Львів), Андрій Артов (КРА «Екологія і Мір», м. Сімферополь, АР Крим), Сергій Шапаренко (ЕкГ «Печеніги», м. Харків), Сергій Федоринчик (УЕА «Зелений Світ», голова — М. Коробко, м. Київ), В'ячеслав Потапенко (Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна», ГО «Інститут зеленої економіки»), Тамара Малькова (МБО ІЦ «Зелене досьє», м. Київ).

Регіональні координатори: Галина Проців (Екологічний клуб «Край», Тернопільський обласний осередок ВГО «Національний екологічний центр України», м. Бережани), Тамара Малькова (МБО ІЦ «Зелене досьє», м. Київ), Сергій Шапаренко (ЕкГ «Печеніги», м. Харків), Олександр Багін (ВЕР «Хортицький Форум», м. Запоріжжя).

Учасники регіональних обговорень, які надавали письмові коментарі та пропозиції: Андрій Демиденко («Глобальне водне партнерство-Україна»), Антоніна Галкіна (Миколаївський клуб сприяння сталому розвитку та побудові громадянського суспільства МК «Спільні дії», м. Миколаїв), Микола Коробко (УЕА «Зелений Світ», голова — М. Коробко), Андрій Єлькін (НПО «Республіка Мрія», Запорізька ЕГО «МАМА-86», м. Запоріжжя), Лариса Стародубцева (Новокаховське відділення УТОП, м. Нова Каховка), Василь Вельможко (ЧКО «Козацьке військо», м. Одеса), Євген Колішевський (ГО «Голос Природи», м. Дніпродзержинськ), Лариса Василенко, В'ячеслав Потапенко та Людмила Гусєва (ХМДГЕО «Ластівка», м. Херсон), Олександр Багін (ВЕР «Хортицький Форум», м. Запоріжжя), Ольга Цигульова (ХМЕГО «МАМА-86-Харків», м. Харків), Катерина Усова та Наталія Парапанова (Луганська ЕГО «МАМА-86», м. Луганськ), Тетяна Селезньова (ГО «Зелена Вежа», м. Харків), Юрій Голик (голова Громадської екологічної ради Полтавської обл.), Ганна Геращенко (природоохоронець, с. Тернова Харківська обл.), Віталій Мокін (МБО «Фундація «Зелений КІТ», Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця), Володимир Ночвай (ГО «Нова Країна», Інститут проблем моделювання в енергетиці ім. Г. Є. Пухова НАН України, м. Київ), Галина Серова (Оргуський центр при Мінприроди України, м. Київ), Світлана Берзіна (ВГО «Жива Планета», м. Київ), Олена Березовська (Громадська спілка «Органічна Україна», м. Київ), Ігор Суцєнко (БО «Вчителі за демократію та партнерство»), Олег Листопад (журналіст, м. Київ), Сергій Галашевський (сертифікаційний орган з органічного виробництва «Органік Стандарт», м. Київ), Алла Левицькі (експерт з туризму, м. Київ), Олег Царук (експерт ЮНЕП з проблем опустелювання, Київська область), Людмила Яковенко (співробітник органу екологічної сертифікації Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління, м. Київ).

Автор методики підготовки цієї ГОНЕП: к.ф.н. Роман Кобець, експерт з аналізу державної політики, науковий співробітник Інституту філософії НАН України.

У доповіді висвітлюється думка громадськості щодо стану і тенденцій формування та впровадження екологічної політики в Україні у 2013 році. Авторський колектив доповіді та члени громадських організацій України природоохоронного спрямування на основі власних та досліджених тематичних матеріалів, а також із врахуванням результатів чотирьох громадських регіональних обговорень робочих матеріалів доповіді аналізують за новою методикою стан виконання Україною зобов'язань щодо виконання положень Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» і виконання Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр.

Доповідь призначена для використання у повсякденній роботі депутатами всіх рівнів, співробітниками Адміністрації Президента України, Уряду України, екологічними департаментами ОДА, фахівцями ЄС та України з питань екологічної політики, науковцями, громадськими активістами, журналістами та іншими зацікавленими особами.

Відповідальні за включення чи невключення пропозицій учасників регіональних обговорень ключові автори та автори розділів доповіді.

Це дослідження координувало Всеукраїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86» в рамках проекту «Розбудова екологічної демократії в Україні», за участю широкого кола громадських природоохоронних організацій та фінансується Європейською комісією.

Зміст цього видання жодним чином не можна вважати таким, що відображає погляди ЄС.

2015 © Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік

Усі права застережені. Авторський колектив вітає широке використання матеріалів. За будь-якого використанні матеріалів — Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік — посилання на джерело є обов'язковим. Матеріали доповіді не можуть бути використані з метою отримання прибутку загалом чи частково у жодній формі, в електронному чи друкованому варіанті, у тому числі — фотокопій.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ:

АР Крим	Автономна Республіка Крим
ВРУ	Верховна рада України
ГО	громадські організації
ГОНЕП	громадська оцінка національної екологічної політики
ГС	громадянське суспільство
ДАВР	Державне агентство водних ресурсів України
ДАЕЕ	Державне агентство енергозбереження та енергоефективності
ДАЕІ	Державне агентство екологічних інвестицій України
ДАЗР	Державне агентство земельних ресурсів України
ДАЛР	Державне агентство лісових ресурсів України
ДАРГ	Державне агентство рибного господарства України
ДЕІ	Державна екологічна інспекція України
ДЕА	Державна екологічна академія
ДОП КНУ	Дружина охорони природи Київського національного університету ім. Тараса Шевченка «Зелене майбутнє»
ДСГН	Державна служба геології та надр України
ДСНС	Державна служба надзвичайних ситуацій
ДЦП	державні цільові програми
ЗУ	Закон України
ЗМІ	засоби масової інформації
ІГС	інститути громадянського суспільства
КМУ	Кабінет міністрів України
Мінагрополітики	Міністерство аграрної політики та продовольства України
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
МОВ	місцеві органи влади
МОВВ	місцеві органи виконавчої влади
МЕПД	місцеві екологічні плани дій
НПА	нормативно-правові акти
НПД	Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки
НУО	неурядові організації
ОНПС	охорона навколишнього природного середовища
ОВД	оцінка впливу на довкілля
ОВНС	оцінка впливу на навколишнє середовище
ПЗФ	природно-заповідний фонд України
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
СНЕП	Стратегія національної екологічної політики (в деяких державних документах — СДЕП)
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади
ЧКУ	Червона книга України
УТОП	ВГО «Українське товариство охорони природи»
WWF	Всесвітній фонд природи

ЗМІСТ:

ВСТУП	5
ВИСНОВКИ.....	7
УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	11
МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ОЦІНКИ.....	13
I. ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	15
II. ПОЛЕ ПОЛІТИКИ: УСІ ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ ПРОЦЕСУ ТА КОМУНІКАЦІЯ.....	20
III. ЗМІНИ ПОЛІТИКИ.....	25
IV. ЗАВДАННЯ ТА ЦІЛІ ПОЛІТИКИ.....	34
V. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ	41
1. Реалізація політики на рівні центральних органів державної влади	41
2. Реалізація політики на регіональному рівні	43
VI. ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ	48
VII. РЕАКЦІЯ НА ПОЛІТИКУ:	55
1. Протестні акції.....	55
2. Огляд судової практики.....	57
3. Особливості висвітлення екологічної політики у ЗМІ	61
ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ.....	65

Держава декларує своє прагнення до євроінтеграції і підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС). Отже, природоохоронні пріоритети, гармонізація системи державного управління в природоохоронній сфері, показників якості довкілля тощо з європейськими вимогами, дотримання вимог міжнародних природоохоронних зобов'язань та національного природоохоронного законодавства є обов'язковими умовами. В 2010–2013 роках Україна досягла певного прогресу: були розроблені та прийняті Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.», а також Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр.

Однак у зв'язку з адмінреформою 2011–2013 рр., змінами в природоохоронному законодавстві, змінами самих засад використання природних ресурсів в Україні, у державному плануванні, з новими особливостями державного управління в природоохоронній сфері, умовами розвитку громадянського суспільства та іншими внутрішніми і зовнішніми викликами для довкілля, новими міжнародними зобов'язаннями України, — ситуація з реалізацією екологічної політики в Україні значно погіршилася. Хочеться сподіватися, що підготовка та видання щорічних громадських доповідей з оцінки національної екологічної політики допоможе державі зробити певні висновки і дослухатися конструктивних і фахових рекомендацій представників екоНУО, пропонованих в рамках ГОНЕП.

У цій роботі ми користуємось таким розумінням екополітики: *«Екологічна політика — це сукупність управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням думок зацікавлених сторін, спрямована на узгодження різних форм природокористування з інтересами екологічної безпеки»*.

Платон писав: «Політика — це мистецтво жити разом». Ми ж, у 21-му столітті, можемо сказати, що це ще і мистецтво природоощадливого та безпечного існування людської спільноти в умовах спільного довкілля, оскільки безпечне довкілля — це першооснова подальшого існування людства. Тому не лише урядам, але й громадськості необхідно здійснювати постійний аналіз екополітики з метою вдосконалення системи державного управління в природоохоронній сфері, як того вимагають пріоритети відповідної Флагманської ініціативи ЄС.

Наразі екоНУО чітко розуміють, що плани та обіцянки уряду у природоохоронній сфері, починаючи з кінця 1990-х рр., майже не були реалізовані. Законодавча база щодо збереження довкілля, яка була на початку 1990-х рр. однією із найпрогресивніших в Європі, погіршилася. Система державного управління у цій сфері, особливо внаслідок адміністративної реформи 2011–2013 рр., виявилася зруйнованою. Збереження довкілля не є пріоритетним напрямком у забезпеченні національної безпеки серед інших (наприклад, територіальної, економічної, інформаційної, енергетичної тощо). В Україні й досі не розроблено належну науково обґрунтовану національну стратегію екологічно збалансованого розвитку, незважаючи на численні спроби. Державна політика формується без наскрізного врахування екологічної складової. Призначення на керівні посади в природоохоронних органах вже багато років здійснюється не за фаховим, а за політичним

принципом. Природоохоронні заходи і далі фінансуються за залишковим принципом. Відсутня система належного планування цих заходів, на основі ґрунтового аналізу виконання попередніх заходів та постійного моніторингу стану довкілля, аналізу екологічної інформації, реальних потреб довкілля та забезпечення екологічних прав громадян.

Моніторинг та оцінка екополітики держави є важливим інструментом діяльності громадянського суспільства, що дає змогу впливати на національні та регіональні рішення. Зокрема, одним із таких інструментів є проведення громадської оцінки національної екологічної політики держави, що об'єднує зусилля широкого кола екологічних організацій та громадських активістів і дає можливість поділитися оцінками й думками стосовно стану екологічної політики в державі, надати зауваження та рекомендації щодо її покращення.

Для підготовки доповідей з делегованих організаціями експертів у сфері екологічної політики 31 жовтня 2012 р. було створено Робочу групу екоНУО з підготовки Щорічної доповіді НУО (ЩД НУО), яка працювала на засадах самоорганізації. Ця група, у дещо видозміненому складі, працює і зараз.

Громадська оцінка національної екологічної політики (надалі ГОНЕП) за 2013 рік вперше проводиться за спеціально розробленою методикою, спрямованою на підготовку якомога якіснішого дослідження, результати якого були б широко оприлюднені й враховані в подальшому при прийнятті рішень на різних рівнях.

Документ включає думки експертів з усіх регіонів України щодо виконання державою у 2013 році зобов'язань по двох базових документах екологічної політики України — Стратегії національної екологічної політики України до 2020 р. (надалі — СНЕП) та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (далі — НПД).

Сподіваємося, що цей документ гідно продовжить традицію підготовки ГОНЕП (2003, 2011, 2012 рр.) і буде належним чином оцінений та опрацьований його цільовими групами, до яких ми відносимо Президента України та його адміністрацію, Уряд України, Міністерство екології та природних ресурсів України, інші ЦОВВ, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля, Представництво Європейського Союзу в Україні, неурядові організації, а також інші зацікавлені сторони.

З повагою,

Робоча група з підготовки Щорічної доповіді НУО (ЩД НУО)

«Громадська оцінка національної екологічної політики за 2013 рік»

ВИСНОВКИ

1. Основні **загрози**¹ впровадження екологічної політики України:

- нестабільність розвитку держави, постійні зміни в напрямках та правилах гри;
- непрофесійність та корумпованість багатьох представників органів державної влади;
- низький рівень фактичного контролю з боку громадськості та держави за екологічно небезпечною індустрією, і особливо тій, що належить великому бізнесу;
- великий масштаб тіньової економіки, вплив якої на навколишнє середовище є негативним, значним і неконтрольованим;
- дуже високий рівень ресурсо- та енергоємності промисловості, агровиробництва й житлово-комунального господарства (в рази вищий, ніж у країнах ЄС);
- відсутність стратегії та політики адаптації до глобальних кліматичних змін в Україні;
- відсутність належних стратегій та політики щодо вирішення інших екологічних проблем;
- інституційна слабкість Мінприроди України;
- низький рівень пріоритетності питань екологічної політики відносно інших політик;
- відсутність стратегічних планів екологічно збалансованого розвитку держави;
- відсутність стратегічного бачення шляхів та напрямків екологічної трансформації («озеленення») економіки України.

2. Основні **виклики**² екологічній політиці в Україні:

- низький рівень професійної підготовки та фахового досвіду працівників сфери формування та реалізації екологічної політики;
- невідповідність системи екологічного моніторингу сучасним вимогам ЄС;
- занадто повільний процес євроінтеграції та гармонізації законодавчої бази й нормативів у сфері охорони довкілля із стандартами ЄС;
- відсутність реєстрів природних ресурсів та оцінки їх стану;
- недостатній рівень інформування та участі громадськості в екологічній політиці;
- розвал, внаслідок адмінреформи 2011–2013 рр., системи територіальних органів Мінприроди України;
- брак уваги з боку держави до транскордонного співробітництва у природоохоронній сфері;
- слабка міжсекторальна взаємодія;
- відсутність належного фінансування природоохоронних заходів.

3. Основні **зміни** в екологічній політиці в 2013 році:

- Мінприроди України втратило спроможність контролювати ситуацію в регіонах через послідовне руйнування системи державного управління у сфері екології;
- парламентська діяльність з відстоювання екологічних прав не була жвавою та послідовною;

¹ Загроза — припущення, що щось неприємне чи шкідливе станеться, особливо якщо не вжити спеціальних заходів.

² Виклики — аналог англійського поняття *challenges*, що означає гострі проблеми, подолання яких є терміновим завданням.

4. **Цілі** політики:

- наявні загрози та виклики не були визначені та сформульовані, що дозволяє сумніватися у досяжності поставлених цілей; до розробки Стратегії національної екологічної політики України (СНЕП) не були залучені всі зацікавлені сторони; СНЕП і НПД розроблялися безсистемно, без застосування належної методології;
- СНЕП не містить інтегрованого показника, який мав би свідчити про ефективність реалізації екополітики (наприклад, про покращення стану довкілля та екологічної безпеки населення);
- спостерігається загальна відчуженість існуючої політико-економічної системи від потреб та інтересів більшості українських громадян, зокрема щодо екобезпеки;
- через суспільну конфліктність визначення цілей найбільш адекватним місцем формування політики має бути ВРУ, а не Мінприроди України.

5. Результати аналізу **реалізації** екополітики відповідно до заходів, зазначених у НПД:

Ціль 1 — Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості — реалізована на 19,75 %.

Ціль 2 — Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки — на 24,16 %.

Ціль 3 — Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища — на 33,33 %.

Ціль 4 — Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління — на 33,33 %.

Ціль 5 — Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі — на 20,00 %.

Ціль 6 — Забезпечення екологічно збалансованого природокористування — 0,00 %.

Ціль 7 — Удосконалення регіональної екологічної політики — на 11,11 %.

Основний висновок: робота держави з досягнення задекларованих цілей СНЕП шляхом втілення окремих заходів НПД, за традиційною схемою, не може призвести до повноцінного досягнення зазначених цілей.

Причини невиконання низки заходів НПД: недоліки державного управління у природоохоронній сфері (в першу чергу), слабка міжсекторальна взаємодія, інституційна слабкість органів державної влади, відповідальних за стан довкілля, за відновлення і збереження природних ресурсів, недофінансування.

Звітна інформація по деяких заходах НПД не завжди відповідала сформульованим завданням, що може свідчити про недостатнє усвідомлення сутності цілей та завдань її авторами.

Значним недоліком є переважна відсутність доступу громадськості до інформації про фінансування та виконання пунктів НПД упродовж усього процесу, що унеможлиблює здійснення громадського моніторингу використання коштів.

Керівництво держави не забезпечило належним чином виконання заходів НПД на місцях, не створило відповідну інституційну вертикаль виконавців.

Загалом в областях виявлено 134 обласні програми, з яких лише 9 мають відношення до НПД, тобто — 6,7 %. Також виявлено 629 програм районного рівня, з яких лише 11 мають відношення до НПД, тобто — 1,7 %. Лише 2,6 % всіх виявлених нами документів прийняті з посиланням на НПД або СНЕП. Втім, жоден з виявлених документів екологічного змісту не має стратегічного характеру та не запроваджує на місцях пріоритети, визначені у СНЕП та НПД.

Більшість програмних документів екологічного змісту, що діяли в Україні у 2013 р., прийняті раніше й не мають безпосереднього відношення до НПД або СНЕП, а просто є програмами, які традиційно приймаються на кожен наступний період.

6. Головною **реакцією** на українську політику останніх років стала Революція Гідності. Тому локальні виступи в 2013–2014 рр. у відповідь на українську екологічну політику варто розглядати, орієнтуючись на неї, як на центральну подію. Більшість проведених у цей час акцій не стали складовою великих природоохоронних кампаній, не спрямовувалися на зміни екополітики, а були лише реакцією населення на певні проблеми поруч з їхніми домітками.

Чи вдалося вирішити проблеми, які піднімалися під час цих протестів, сказати складно. По-перше, через брак інформації, а по-друге, тому що влада часто призупиняє на певний час діяльність стосовно тих питань, які викликають протести, але поновлює її після їх закінчення.

7. **Судова практика** у справах, що стосуються довкілля, на жаль, іще досі не відображає дійсну реакцію громадян та їх об'єднань на державну екологічну політику. Рівень довіри до судів у цій сфері не є вищим, ніж у будь-якій іншій. Тим не менше, завдяки діяльності активних інститутів громадянського суспільства та окремих свідомих громадян судова практика розвивається. Незадоволення значної частини суспільства державною екологічною політикою сягнуло рівня судових процесів проти уряду та низки державних органів у питаннях законності процесів розвідки та видобутку газу нетрадиційних покладів великими іноземними компаніями, продовження строків експлуатації атомних реакторів, будівництва малих ГЕС у Карпатах, управління у сфері охорони довкілля.

На жаль, переважна більшість судових справ вирішувалася на користь держави та інвесторів.

8. **ЗМІ** мало цікавилися екологічною політикою держави, не здійснювали моніторинг прийнятих рішень різного рівня у галузі охорони довкілля та проектів таких рішень, оприлюднених для обговорення перед прийняттям.

Загальна ситуація залежала від політики, — рік став останнім, коли активно розвивався тиск цензури на ЗМІ. Особливо цензура стосувалась тем, дотичних до керівництва вищих органів державної влади (передусім йдеться про родину экс-президента В. Януковича), а також таких тем, у яких зазначені особи були зацікавлені. Наприклад, забороненою виявилась тематика видобутку в Україні сланцевого газу та підписання Україною угод з компаніями Шелл (Shell) та Шеврон (Chevron).

Лише невелика кількість екоНУО дійсно активно працюють зі ЗМІ і відіграють певну роль, проводячи планомірну медіа-діяльність.

Жодна з екологічних тем — ані з подачі міністерства, ані зусиллями громадськості, — не ввійшла до будь-яких рейтингів популярності найвпливовіших ЗМІ.

В цілому, учасники національного обговорення ГОНЕП відзначили, що існуючі засоби та критерії оцінки ефективності екополітики (наприклад, критерії успішності виконання СНЕП, зазначені в додатку 3 (оцінка виконання НПД) не достатньо відповідають вимогам сучасності.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Оскільки перегляду потребує не лише НПД, а і СНЕП в цілому, варто рекомендувати Комітету ВРУ з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, як головному державному органу, який може впливати на процеси формування національної екологічної політики, ініціювати постійно діючий суспільний та прозорий діалог на засадах партнерства, із обов'язковим залученням представників

- інших комітетів ВРУ, діяльність яких тим чи іншим чином пов'язана з питаннями довкілля та розвитку;
- РНБО України;
- наукових кіл;
- бізнес-спільнот;
- природоохоронних НУО;
- ЗМІ;
- ОМВ та ОМС тощо.

2. Під час визначення нових цілей СНЕП дотримуватися правил циклу формування політики із застосуванням «білих» та «зелених» книг: аналіз попередніх етапів діяльності — визначення зацікавлених сторін та залучення їх до процесу — спільне визначення загроз та викликів політики — спільне визначення консолідованих цілей — спільне визначення механізмів та інструментів їх досягнення — визначення критеріїв успіху політики та цільових показників — досягнення домовленостей щодо координації дій між усіма зацікавленими сторонами — визначення механізмів суспільного моніторингу — спільна розробка стратегії та плану дій — визначення відповідальних — визначення необхідних та доступних ресурсів — реалізація — суспільний моніторинг виконання — спільний аналіз успішності — перегляд політики.

Тобто, перегляд СНЕП та НПД — це має бути не документ, а постійно діючий процес.

3. Ініціювати на найвищому державному рівні визнання екологічної безпеки невід'ємною складовою загальної національної безпеки, рівноцінною з територіальними, економічними, енергетичними, соціальними та іншими безпековими аспектами; включити Міністра екології та природних ресурсів до складу РНБОУ.

4. Верховна Рада України має замовити підготовку проекту нової редакції Стратегії екологічно збалансованого розвитку України (яка б відповідала вимогам і принципам глобального процесу сталого розвитку та Цілям сталого розвитку), та забезпечити її широке суспільне обговорення.

5. Мінприроди має провести повну інвентаризацію наявних в Україні природних ресурсів, а також розробити спеціальну загальнодержавну програму з націоналізації, відтворення, збереження й раціонального використання природних ресурсів згідно з вимогами Конституції та природоохоронного законодавства України (на засадах суспільного діалогу та партнерства).

6. Провести повну реорганізацію системи управління у природоохоронній сфері, згідно з адекватно сформульованими цілями та завданнями нової редакції СНЕП.

7. Проводити відкриті конкурси на посади міністра, держслужбовців вищої та середньої ланки. Посилити кадровий потенціал природоохоронної сфери на центральному та регіональному рівнях шляхом реформування системи підготовки спеціалістів у вищих навчальних закладах, формування державного замовлення, підвищення кваліфікації працівників.

8. Відмовитися від радянського визначення екологічної безпеки за допомогою гранично допустимих концентрацій (ГДК), встановлених на основі концепції нульового ризику для здоров'я людини. Закріпити законодавчо, що екологічна безпека не зводиться до людської, суспільної чи технологічної безпеки, а є дотриманням прийнятних рівнів екологічних ризиків.

9. Ініціювати на найвищому державному рівні впровадження системи інтегрованого управління усіма природними ресурсами (надра, вода, ліси, біорізноманіття). Наприклад, на основі міжнародних розробок у сфері інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

10. Вдосконалити національне законодавство з метою посилення відповідальності посадових осіб в Україні за дотриманням законів, і особливо положень Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Оргуська конвенція) як головного механізму громадської участі в ОНПС та процесах екологічно збалансованого розвитку.

11. Ініціювати на вищому державному рівні повний перегляд системи екологічної освіти, просвіти та виховання в Україні.

12. Навчити представників областей методики розробки МПД з ОНПС. Уніфікувати екологічні програми областей до МПД з ОНПС.

13. Забезпечити посилення відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та притягнення до відповідальності винних у таких порушеннях осіб.

МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ОЦІНКИ

Об'єктом дослідження є виконання Україною зобов'язань, закріплених у СНЕП та НПД з охорони довкілля, які мають статус НПА, у 2013 р.

Дослідження здійснювалося Робочою групою експертів екоНУО.

Ціль дослідження — проаналізувати виконання СНЕП України на основі аналізу виконання заходів НПД, здійснених у 2013 р.

Під час дослідження було взято за основу нову для екологічної громадськості України методичку оцінки державної політики, яка давно і широко використовується в країнах ЄС, адаптовану до наших реалій, фахівцем з аналізу державної політики, кандидатом філософських наук, науковим співробітником Інституту філософії НАН України Романом Кобцем (додаток 1).

Така методика передбачає відмову від традиційного підходу до аналізу екологічної політики за принципом розгляду окремих напрямків природоохоронної діяльності, натомість аналізує складові політики:

- 1) виклики політики;
- 2) поле політики;
- 3) зміни політики;
- 4) завдання та цілі;
- 5) реалізацію політики на національному та регіональному рівнях;
- 6) застосування інструментів політики;
- 7) реакцію на політику.

Конкретними завданнями було проаналізувати та, за змогою у кількісному вимірі, оцінити успішність усіх складових екологічної політики у 2013 році, а також надати основні висновки та рекомендації громадськості.

В аналітичній частині автори спробували відповідати на питання:

- Чи цілі політики відповідають викликам та головним проблемам сьогодення у природоохоронній сфері?
- Чи добре спланована стратегія?
- Чи належним чином виконується?
- Чи мають результати реальний вплив на вирішення визначених проблем?
- Як суспільство розуміє та реагує на національну екологічну політику?

Використані наступні джерела інформації: офіційні звіти Мінприроди України та інших ЦОВВ і МОВ; інформація, оприлюднена у ЗМІ, мережі Інтернет, різноманітних експертних дослідженнях; інформація, зібрана учасниками дослідження самостійно.

Результати досліджень окремих складових політики за змогою узагальнювалися в табличному вигляді та з використанням кількісних показників. Усі робочі таблиці та інші

матеріали винесено в окремі додатки, які розміщено в електронному вигляді на сайтах <http://www.mama-86.org.ua>, <http://ecodemocracy.org.ua>.

На основі аналізу підготовлено висновки, зібрано й узагальнено рекомендації громадськості.

Для забезпечення прозорості та об'єктивності процесу ГОНЕП, якомога ширшого залучення представників екоспільноти, після підготовки експертами базових матеріалів, було проведено чотири публічні регіональні обговорення з метою врахування думок місцевих екоНУО та інших зацікавлених сторін:

- у м. Києві — для учасників з північних та центральних областей України;
- у м. Тернополі — для учасників із західних областей України;
- у м. Харкові — для учасників зі східних областей України;
- у м. Запоріжжі — для учасників з південних областей України.

Дослідження та обговорення були лише частково проведені за участі представників з АР Крим, і головною причиною цього стала його анексія.

I. ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

(Ключові автори — Вячеслав Потапенко, Андрій Артов, Сергій Федоринчик)

Поняття «загрози» та «виклики» (див. примітку на стор. 8 та додаток 2) найбільше використовуються в роботах з аналізу не стільки політики, скільки проблем безпеки (військової, антитерористичної, економічної, інформаційної тощо). Хоча екополітика керується насамперед міркуваннями довіклівої безпеки, отже і понятійний апарат аналізу безпеки має підходити, наявні певні відмінності від військової безпеки, де чинник часу часто грає ключову роль не лише для викликів, але і для динаміки загроз. Не встигнувши щось зробити вчасно (наприклад, вивести підрозділи з котла, що закривається), за бажані результати пізніше доведеться заплатити набагато більшу ціну.

Негаразди з довкіллям почалися давно, нарастають потроху (крім випадків екологічних катастроф) і швидко не розв'язуються. Тобто, екологічні проблеми здебільшого можна віднести до загроз, в яких чинник часу має значення. Виклики для суспільства і держави — це потреба виділити серед розмаїття екологічних проблем та їх першопричин такі, що пов'язані між собою більше, ніж з рештою, та скласти реалістичний, зокрема по ресурсах, план їх розв'язання, не погіршуючи ситуацію з рештою інших проблем.

Ще до настання незалежності України громадський екологічний рух назвав тисячі фактів екологічної кризи: забруднення довкілля підприємствами хімічної промисловості, металургії та енергетики, хижацьке вирубування лісів, руйнування екосистем річок, виснаження ґрунтів, зменшення чисельності видів тваринного та рослинного світу. Для подолання кризи створили Мінприроди, ДЕІ та інші органи державного управління, прийняли приблизно три десятки законів та набагато більше підзаконних актів, витратили великі фінансові ресурси бюджету та ґрантів міжнародної допомоги. Пройшло більше 20 років і стало ясно, що екологічна криза залишилася приблизно в тому ж стані, окремі покращення нівелюються додатковими погіршеннями.

Таким чином, варто визнати наявність ще однієї кризи — неефективного державного екологічного управління. *І, якщо екологічна криза — це загроза, то криза державного екологічного управління — виклик.* Не давши належної відповіді на цей виклик, неможливо подолати і загрозу.

У цього виклику є прояви, зокрема:

- 1) екологічна інформація належним чином не збирається, не опрацьовується і не доводиться до зацікавлених сторін;
- 2) природоохоронного законодавства не дотримуються;
- 3) інституційна структура екобезпеки (приблизно з 1998 р.) слабшає, Мінприроди України деградує від перманентних «реформ» під чергових міністрів, які змінюються щороку, а інколи і частіше;
- 4) природоохоронні кошти витрачаються непрозоро і неефективно.

Але у нього є і першопричини. Насамперед, це особливий характер суспільного ладу, що склався в Україні — «неофеодалізм». В Україні 90 % недержавних активів належать

приблизно 300 родинам. Такої сконцентрованості капіталів не було в жодній з капіталістичних країн. Внаслідок цього:

1) Політична еліта України складається, переважно, з олігархічних кланів (фінансово-промислових груп), орієнтованих на хижацьку експлуатацію усіх ресурсів країни. Ці клани фактично і керують державою. У їхніх доходах значне місце займає експлуатація природних ресурсів — надр, лісів, водних та земельних ресурсів з незначною сплатою за використання і забруднення довкілля виробництвами із застарілими, екологічно «брудними» технологіями. Через реальну непідконтрольність цих виробництв ані податківцям, ні екоінспекторам олігархату належить більша частина тіньової економіки України, прихованої від сплати податків. У цих умовах принцип «забруднювач — платить» не працює. Керуючи фракціями у ВРУ, олігархат також усіляко захищається від спроб запровадити прогресивне оподаткування активів та доходів.

2) На відміну від країн розвинутої демократії, в Україні немає середнього класу через надмірну сконцентрованість активів у олігархату. Переважна більшість громадян живуть бідно, зорієнтовані на вирішення економічних проблем на рівні фізичного виживання та не мають сил, часу і навичок для боротьби за покращення якості власного життя. Тому суспільний попит на сталий екологічно збалансований розвиток незначний. Малий бізнес також зорієнтований на максимальну експлуатацію природних ресурсів та «безоплатність» користування ними. Без середнього класу немає і соціальної бази для реального «громадянського суспільства», отже вплив громадськості, в тому числі природоохоронної, на владу незначний.

Ці дві головні першопричини створюють низку проблем у всіх стосунках «суспільство — природа», але також і породжують дві важливі проблеми в державному управлінні загалом.

1) В умовах хижацтва владної верхівки та апатії пересічних громадян, зрідка зірваної протестними акціями різного масштабу та загрозами люстрацій, нормою є безвідповідальність як політеліти, так і більшості державних посадовців за порушення законів, невиконання державних програм, корумпованість.

2) Через відсутність відповідальності, культивування популістського презирства до бюрократії, неповагу «політ призначенців» до кар'єрних бюрократів процвітає непрофесійність, вседозволеність, невігластво держслужбовців. За більш ніж 20 років т.з. «розбудови держави» досі нормативно не врегульована низка питань державного управління, зокрема щодо процедур розробки, підготовки, проведення та оцінювання реформ; обов'язковості розробки, обговорення та використання «зелених» та «білих» книг; порядку розробки та обговорень стратегічних і концептуальних документів; унормованості розробки НПД та їх зв'язку з ДЦП.

Згадані проблеми доповнюються проблемами вже суто екологічного управління.

Непріоритетність питань екобезпеки для політичної еліти забезпечує її непріоритетність і в державному апараті; не впливовість Мінприроди в уряді, трактування його як комори для роздачі природних ресурсів «своїм»; практику «політичних» призначень некомпетентних, а інколи просто кримінальних персонажів на посаду міністра. Корупція в сфері екологічної політики є значною, а саме Мінприроди України розглядається як вагомий

приз для фінансово-промислового угруповання, що отримує можливість призначити свого міністра. Джерел корупції багато, але до основних належить видача ліцензій за використання природних ресурсів та контроль за порушенням екологічних норм викидів, скидів та зберігання і утилізації відходів. Цьому сприяє відсутність фактичного розподілу функцій між правом на експлуатацію природних ресурсів та контролем за їх станом, що опосередковано визначається назвою — Міністерства екології та природних ресурсів України.

Низький рівень професійної підготовки та фахового досвіду держслужбовців у сфері формування та реалізації екологічної політики при наявності понад ста вищих навчальних закладів, що ведуть підготовку фахівців-екологів, **є одним із головних викликів** формуванню якісної державної екологічної політики.

За умови неперіоритетності екобезпеки і досі відсутні об'єктивні оцінки вартості природних ресурсів, екосистемних послуг, природної ренти, капіталу екосистем та ціни екобезпеки для людини. Система моніторингу стану повітря, поверхневих вод та ґрунтів не відповідає сучасним вимогам ЄС; її функціонування законодавчо не унормовано, регламентується нормативною базою підзаконних актів 1990-х років; відсутня методика оцінки впливу на довкілля на основі гармонізації сучасних стандартів ЄС та українського законодавства. На сьогоднішній день велика кількість лабораторного обладнання вичерпала свій термін експлуатації, у більшості пунктів контролю спостереження за станом довкілля не ведуться, база даних, обладнання та самі пункти спостережень належать восьми державним установам, які координує Мінприроди України на безоплатній основі за згодою, однак отримані дані не аналізуються належним чином, а як результат і не оприлюднюються. Дані про стан довкілля публікуються фрагментарно, хаотично. Отже, система моніторингу не відображає взаємопов'язану складну екологічну ситуацію, а отримані дані не впливають на прийняття рішень.

Не підготовлена на рівні «зелених» та «білих» книг і не обговорена з громадськістю т. з. «адміністративна реформа», що перетворила обласні управління Мінприроди України в департаменти ОДА. На догоду ОДА та їх «дружнім бізнесам» зруйнована система державної екополітики на регіональному рівні. Ліквідація територіальних підрозділів Мінприроди України призвела до частковій втраті керованості в сфері екологічної політики, обласні департаменти екології не змогли налагодити систему ефективного державного менеджменту в сфері раціонального ресурсокористування та екологічної безпеки. Залишилися неврегульованими такі функції, як зберігання інформації про 7 600 об'єктів ПЗФ, створення нових об'єктів ПЗФ місцевого значення, погодження лімітів на природокористування на територіях ПЗФ, виділення лімітів на обсяги утворення і розміщення побутових відходів. Крім того, десятки тисяч підприємств вимушені отримувати дозволи на використання природних ресурсів та їхньої охорони від забруднення, засмічення та вичерпання в м. Києві.

Водночас, ця псевдореформа завмерла незавершеною — управлінські функції надання послуг, зокрема функції екологічного інформування та надання дозволів, не виділено з Міністерства в окреме держагентство. Також, всупереч проголошеним ідеям реформи, не були об'єднані ДАЕІ та Державне агентство енергоефективності, які мали функції, що значною мірою перекривалися в питаннях, пов'язаних зі скороченням викидів парникових газів.

Названі та інші проблеми державного екологічного управління заважають розв'язанню раніше накопичених проблем безпеки довкілля та породжують нові.

1. Отримання приватними особами за завідомо невідповідну платню у власність особливо цінних (з великими показниками екологічного капіталу) земельних ділянок, що мають суспільне значення.
2. Погіршення водозабезпечення та стану водних ресурсів, відсутність імплементації інтегрованого управління водними ресурсами.
3. Початок дій з видобутку газу нетрадиційних покладів великими іноземними компаніями за недостатньої апробованості технологій з потенційно великими довкіллевими ризиками.
4. Продовження накопичення відходів на неубезпечених полігонах та стихійних звалищах.

Ось приклади найбільш гострих проблем 2013 року.

Сланцевий газ. Royal Dutch Shell, ТОВ «Надра Юзівська» і уряд України підписали угоду про розподіл продукції на розвідку, розробку і видобуток вуглеводнів на Юзівській ділянці, що розташована на сході країни, а також операційну угоду, що, фактично, дозволило розпочати роботи на родовищі. Аналогічну угоду укладено з компанією Chevron щодо Олеської ділянки на заході країни, проведено переговори з компанією Exxon Mobil щодо Скіфської ділянки на глибоководному шельфі Чорного моря (ця ділянка не є актуальною після анексії Криму). Підписання цих угод було непрозорим, без обговорення з громадськістю та експертним середовищем, без незалежної екологічної експертизи, — це реальні загрози екологічній політиці в Україні.

Природно-заповідний фонд. Одним із наслідків адміністративної реформи 2011–2013 рр. була ліквідація Державної служби заповідної справи, що викликало певну юридичну колізію: згідно із Законом України «Про природно-заповідний фонд України» створювати та управляти об'єктами ПЗФ міг саме цей орган, проте скорочення держслужбовців, які опікувалися ПЗФ, до однієї особи, унеможливило збільшення площ ПЗФ утричі за два роки, що передбачено ЗУ «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» та «Про основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року».

Малі ГЕС. Запровадження «зеленого» тарифу для відновлюваної енергетики призвело не тільки до розвитку цієї галузі в Україні, але й до появи корупційних схем. Однією з найбільш поширених стало створення макету малої ГЕС, здебільшого в малодоступних місцях, яка імітує вироблення «зеленої» енергії, а насправді відбувається перепродаж звичайної електроенергії за «зеленим» тарифом. Крім того, будівництво малих ГЕС без попередньої незалежної екологічної експертизи призвело в багатьох випадках до суттєвих збитків природному середовищу, — підтоплення, непривабливості місцевості для розвитку туризму, знищення місць нересту риби та місць існування червонокнижних видів тощо. Особливо гостро ця проблема стоїть в Карпатському регіоні.

Вирубування лісів. Корупційні схеми браконьєрського вирубування лісів є частиною тіньової економіки країни. Систематичне вирубування лісів, особливо в Карпатських горах, за двадцять п'ять років вже призвело до негативних наслідків: почастишали повені, змінився

рівень ґрунтових вод, зникають окремі види флори та фауни, вимиваються ґрунти, утворюються яри, активізуються зсувні процеси, руйнуються дороги, житло, комунікаційні мережі.

Привласнення рекреаційних, водоохоронних та інших природних об'єктів суспільного значення. Корупція є причиною масштабної незаконної забудови, що триває вже більше 10 років і спричиняє порушення водного балансу, знищення цінних природних територій, а також порушення права громадян на відпочинок. Окремі особи привласнюють природний капітал, який належить народу України, — громадськість про це не знає, а реальна вартість цих об'єктів недооцінена суспільством і державою.

Продовження термінів експлуатації атомних електростанцій та спорудження нових енергоблоків. Продовження термінів експлуатації енергоблоків на Рівненській, Південно-Українській, Запорізькій АЕС, що вичерпали свій гарантійний ресурс, та спорудження нових блоків на Хмельницькій АЕС при тому, що для жодного з енергоблоків досі не розроблено проектів закриття — всупереч вимозі ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку».

Знесення зелених насаджень в містах. Приклади у м. Київ, м. Харків, м. Одеса, м. Тернопіль та ін.

Основними **загрозами** впровадженню екологічної політики в Україні є відсутність стратегічних планів сталого розвитку держави та стратегічних планів взагалі, як і органу державного управління, який би постійно займався плануванням розвитку держави (таким органом могла б бути, скажімо, Палата планування та реформ у складі ВРУ, як Рахункова Палата та Омбудсмен.) Через пропаганду споживання на фоні бідності, безробіття й відсутності соціальних преференцій, переважна більшість громадян України орієнтована на вирішення власних економічних проблем. Попит на екологічно збалансований розвиток з боку суспільства є незначним. Як фінансово-промислові групи, так і малий та середній бізнес отримують прибутки з надмірної експлуатації природних ресурсів — надр, лісів, водних та земельних ресурсів.

В державних структурах (Адміністрація Президента України, КМУ, ВРУ, Національна академія наук України, Державна служба статистики) відсутнє належне стратегічне бачення шляхів та напрямків екологічної трансформації («озеленення») економіки України. Поодинокі експерти, які працюють здебільшого у громадському секторі, не мають змоги зрушити цей процес з місця. Відсутність координації в напрямку екологічної трансформації економіки очевидна. Так, законодавчо формалізована СНЕП України суперечить основним позиціям енергетичної стратегії, не підтримується Мінфіном України та обмежено підтримується Мінекономрозвитку України.

II. ПОЛЕ ПОЛІТИКИ: УСІ ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ ПРОЦЕСУ ТА КОМУНІКАЦІЯ

(Ключові автори — Вячеслав Потапенко, Віктор Мельничук)

Державна екополітика є не лише організованою цілеспрямованою діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ОМС). Її зміст та заходи самі є результатом впливу та здійснюють вплив на велике коло «гравців» та їхні інтереси. Для позначення носіїв цих інтересів ми використовуємо поняття «стейкхолдер» («зацікавлена сторона» (stakeholder)). Стейкхолдери — люди, громади, установи, організації, стан чи інтереси яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися внаслідок ухвалення та реалізації екополітики.

«Поле», в рамках якого реалізується державна екополітика, охоплює такі сфери й аспекти, як доступ та можливості поводження з інформацією, зацікавлені сторони, структури, ініціативи, майданчики, міжвідомчі органи, координаційні ради, робочі групи тощо, а також можливості скоординованих дій та доступні ресурси.

Будь-яка стратегія, план дій, програма, проект тощо, які стосуються впровадження політики, обов'язково передбачають задля успішної реалізації участь усіх без винятку зацікавлених сторін. За наявності чітких критеріїв та індикаторів, основним принципом, за допомогою якого реально досягти успіху, є **партнерство** сторін³. Саме партнерство зацікавлених сторін є основною передумовою успіху реалізації політики⁴.

Учасники процесу реалізації СНЕП

І. Державні інституції

Міністерство екології та природних ресурсів України — головна державна інституція країни, яка в 2013 р. відповідала за розробку та реалізацію державної екологічної політики.

Державна екологічна інспекція України (ДЕІ), на яку покладені функції контролю за станом екологічної безпеки, біологічної та генетичної безпеки, територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ), за поводженням із пестицидами та агрохімікатами.

Державна служба геології та надр України (ДСГН) повинна забезпечувати реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державне агентство земельних ресурсів України (ДАЗР) повинне забезпечувати реалізацію державної політики в сфері землеустрою та землекористування.

Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛР) повинне забезпечувати реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Державне агентство водних ресурсів України (ДАВР) повинне реалізовувати державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

³ Партнерство — це об'єднання зусиль сторін задля більш ефективного, ніж окремо, досягнення схожої цілі. Ефективне партнерство має бути забезпечене необхідними умовами та здійснюватись за певними правилами та процедурами, які встановлюють ролі, обов'язки та права партнерів.

⁴ Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики. — ВЕГО «МАМА-86». — К., 2007. — С. 169–170. — <http://77.121.11.22/ecolib/4/11.pdf>

Державне агентство рибного господарства України (ДАРГ) має реалізовувати державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства.

Державна служба надзвичайних ситуацій (ДСНС), що знаходиться в підпорядкуванні Міністерства оборони України і повинна займатися питаннями попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціального походження.

Державне агентство екологічних інвестицій (ДАЕІ) відповідає за реалізацію політики в сфері кліматичних змін та дотримання Кіотського протоколу.

Державне агентство енергозбереження та енергоефективності (ДАЕЕ) повинно займатися питаннями екологізації енергетики, «зеленими» тарифами та енергозбереженням.

До вищеназваних державних інституцій, що впливають переважно на формування державної екополітики, можна додати такі як Президент України, АПУ, ВРУ, КМУ, Мінфін України, Мінекономрозвитку України, ОМВ та ОМС, створювані державною владою міжвідомчі органи, координаційні ради, комісії тощо.

II. Наукові установи

Серед основних наукових установ, які є зацікавленими сторонами у формуванні державної екологічної політики, можна назвати:

Державну екологічну академію Міністерства екології та природних ресурсів (ДЕА),
Інститут проблем природокористування та екології НАН України,
Інститут проблем ринку і природокористування НАН України,
Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України,
Інститут географії НАН України,
Інститут зоології НАН України,
Інститут ботаніки НАН України,
Інститут гідробіології НАН України та ін.

III. Бізнес-сектор

Бізнес-сектор фактично, не був належним чином залучений до підготовки документів та процесів реалізації екополітики. Інформації про його впливовість на процеси є дуже мало.

IV. Громадські природоохоронні організації, їх об'єднання та рухи

Основною та їх суспільною функцією має бути громадський нагляд за рішеннями та діями органів державної влади у сфері довкілля.

Порівняно з початком 1990-х років, коли громадський природоохоронний рух був масовим та суто аматорським, відбулося значне згортання масовості та аматорства, натомість відбулася сильна професіоналізація.

Станом на 2013 р. в Україні сотні природоохоронних НУО вже протягом багатьох років реалізують власні природоохоронні проекти, як у взаємодії з владою, між собою, так і окремо. Це пов'язано як із обмеженістю національного фінансування державної екополітики, так і з малою ініціативністю державних управлінських та наукових установ.

Більшість із них займаються експертною та менеджерською роботою у сфері формування державної екологічної політики (на національному та місцевому рівнях) і прагнуть впливати на неї. Більшість із них мають значний досвід роботи, створені у 1980–1990-х рр., об'єднуються між собою у тематичні мережі, коаліції, асоціації, робочі групи, а також впроваджують десятки проектів, залучаючи значні грантові кошти міжнародних організацій та благодійних фондів. Частина з них — це кошти Мінприроди України, а також обласних та міських державних адміністрацій для реалізації своїх природоохоронних проектів.

Наразі декілька десятків екоНУО мають постійний штат, приміщення, технічне обладнання. Всеукраїнські екоНУО мають численні місцеві осередки. Часто екоНУО виступають фактично в ролі науково-виробничих об'єднань, які розробляють і впроваджують певні елементи екополітики відповідно до замовлень ЦОВВ, МОВ, ОМС та міжнародних організацій, що опікуються проблемами екополітики в Україні. Інші екоНУО продовжують діяти на аматорських засадах, у залежності від наявних у них ресурсів.

V. ЗМІ

Як правило, ЗМІ у 2013 р. не особливо цікавилися як природоохоронною тематикою в цілому, так і питаннями екологічної політики зокрема (див. розділ VII ГОНЕП).

VI. Проекти міжнародної технічної допомоги

Доходи до держбюджету, які отримує Україна у сфері реалізації екополітики і ресурсокористування, могли б покривати необхідний обсяг видатків, але у 2013 р., як і в попередні роки, значна їх частина спрямовується на інші цілі. Тому проекти міжнародної технічної допомоги, підтримка міжнародних організацій та благодійних фондів ще з 1990-х рр. були суттєвою підтримкою процесів реалізації державної екологічної політики в Україні. Відповідно, значна частина висококваліфікованих фахівців у сфері екополітики, у тому числі й тих, хто має значний досвід державної служби, є активістами громадських організацій, а не виконують державні замовлення в державних та академічних установах. Таким чином, функції усіх зацікавлених сторін та система комунікацій між ними в Україні суттєво відрізняється від країн ЄС, і НУО досить часто виконують функції експертних установ або навіть менеджерів певних проектів у сфері екологічної політики.

Серед основних донорів технічної допомоги у сфері екополітики можна виділити ЄС (ЄК), ПРООН, ЮНЕП, ЮНІДО, ЄБРР та ін.

Система комунікації між проектами міжнародної технічної допомоги, державними інституціями, НУО, науковими установами та напрямки фінансування наведена на ілюстрації 1 (ст. 24). Необхідно відзначити, що при державних інституціях, таких як міністерства, державні адміністрації, створені громадські ради, які мають декоративно виконувати функції посередників між ЦОВВ, МОВ, ОМС під час громадського обговорення доцільності реалізації тих чи інших проектів. Одночасно в деяких випадках вони виконували в 2013 р. роль лобістів для підтримки проектів, цікавих керівникам

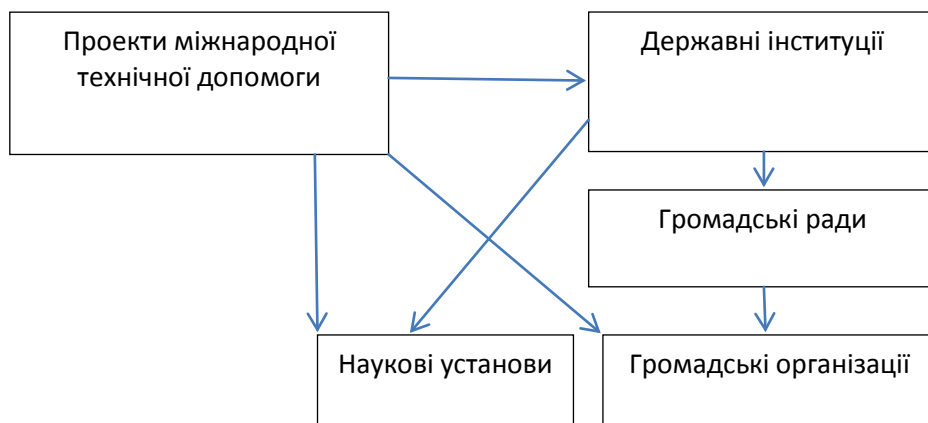
державних інституцій, як з політичної точки зору, так і в якості елемента корупційної схеми перерозподілу державних коштів екологічної (ресурсної) сфери.

Значну роль у процесах реалізації екополітики України мали б відігравати численні міжвідомчі органи управління — міжвідомчі комісії, координаційні ради, басейнові ради тощо. Проте, на фоні загальної слабкої міжсекторальної взаємодії ці органи в Україні або не працюють належним чином, або тривалий час не збираються (наприклад, Міжвідомча комісія з питань зміни клімату, Координаційна рада з питань формування Національної екомережі), або не мають належного правового статусу (басейнові ради), або їх діяльність має лише «декоративний» характер. Тобто, засідання часто відбуваються після того, як відповідні державні рішення вже прийняті раніше, і знову непрозоро для громадськості.

Зважаючи на наявність корупції в 2013 р. й на те, що близько 50 % економіки України знаходилася в тіні, не дивно, що ці тенденції не оминули і сферу екологічної політики. Звичайно, основний обсяг корупції був пов'язаний із отриманням коштів на проведення робіт від державних інституцій науковими організаціями. За неофіційними даними обсяг повернення коштів за отримання замовлення досягав від 20 % до 70 % відсотків. Спроби боротьби з корупцією були пов'язані, в тому числі, з перевітками та звільненням міністрів екології та природних ресурсів у 2012 та 2013 рр., реорганізацією та підпорядкуванням окремих ЦОВВ, але, на жаль, ці заходи не дали стабільних результатів.

Фінансування проектів міжнародної технічної допомоги в 2013 р. було більш прозорим і забезпечувало підготовку реформ, особливо у сфері гармонізації законодавства щодо нормативів та індикаторів, відповідно до вимог проекту Угоди про асоціацію України та ЄС. Можна сказати, що у 2013 р., як і раніше, саме підтримка міжнародних проектів технічної допомоги певним чином забезпечувала інституційні засади екологічної політики в Україні. Особливо це стосується таких глобальних напрямків, як кліматичні зміни, збереження біорізноманіття, екологічно спрямована трансформація економіки.

У той же час, згідно з регіональними обговореннями ГОНЕП-2013 у м. Києві, Мінприроди України не отримувало у 2013 р. жодних коштів Секторальної бюджетної підтримки ЄС. Причини — застереження ЄС щодо непрозорості фінансової системи України, а також — погана взаємодія з Мінфіном України. Національні обговорення чернетки ГОНЕП-2013 показали, що Програма СБП ЄС поступово міняє систему підтримки, бо, поки що, не бачить реальних результатів виконання СНЕП, скорочує заплановані кошти.



Ілюстрація 1. Схема комунікації та фінансування проектів із розробки та забезпечення державної екологічної політики в Україні

Взаємодія між НУО і науковими установами для реалізації екологічної політики здійснювалася як в межах проектів, що фінансувалися за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, так і за кошти державних інституцій. Надалі необхідна поглиблена координація діяльності проектів міжнародної технічної допомоги і державних інституцій, з одного боку, та поєднання зусиль і координація діяльності між екоНУО та науковими установами — з іншого.

Слід відзначити, що ні громадські ради, ні професійні екоНУО, ні весь природоохоронний рух у теперішньому стані не в змозі забезпечити повноцінне представлення екологічних інтересів суспільства. Тому в процесах розробки та обговорення таких важливих документів як СНЕП та НПД необхідна взаємодія не лише усіх названих сторін, але і представників багатьох інших верств населення: місцевого самоврядування, бізнесових асоціацій, профспілок, релігійних конфесій тощо.

III. ЗМІНИ ПОЛІТИКИ

(Ключові автори — Єлизавета Алексєєва, Наталія Проць, Софія Шутяк)

Основним документом, який визначає цілі та завдання екологічної політики, є Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»⁵. Відповідно до розділу 5 цього закону, етапами реалізації національної екологічної політики є досягнення до 2015 року стабілізації екологічної ситуації, уповільнення темпів зростання антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, створення умов для підвищення рівня екологічної безпеки населення, започаткування переходу до природоохоронних стандартів ЄС, розроблення відповідних НПА, підвищення громадської активності у сфері ОНПС.

2013 рік можна визнати переломним у сфері екологічної політики, оскільки він змінив існуючу 22 роки мережу природоохоронних органів, через реформу системи органів ОНПС на місцевому рівні. Це і стало основним напрямком змін екологічної політики 2013 р. Трансформування Мінприроди України та ліквідація його територіальних органів на місцях, створення структурних підрозділів екології та природних ресурсів при ОДА загалом внесли суттєві зміни у реалізацію державної екологічної політики.

Відповідно до п. 2 по Цілі 1 НПД передбачено підготувати, за участю громадськості, план посилення інституційної спроможності Мінприроди України протягом 2011–2013 рр., але цього не було зроблено. Незважаючи на те, що Мінприроди України має повноваження щодо формування державної політики в сфері ОНПС, фактично здійснює контроль за використанням природних ресурсів. Від профільного міністерства забрали повноваження щодо розроблення і виконання державних програм з питань ОНПС, забезпечення екологічної та, в межах своєї компетенції, радіаційної безпеки, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, геологічного вивчення та раціонального використання надр, сприяння розробленню регіональних програм із зазначених питань та координування їхнього виконання, реалізації єдиної науково-технічної політики у сфері ОНПС, заповідної справи, формування, збереження та використання екомережі. Ліквідовано повноваження Мінприроди України, які б сприяли формуванню комплексного бачення і подальшого розвитку природоохоронних функцій держави.

Функція реалізації державної політики в сфері ОНПС також викликає сумнів. У Мінприроди України вже немає повноважень щодо участі у вдосконаленні системи обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до його компетенції, участі у проведенні робіт із стандартизації, сертифікації, акредитації, метрологічного забезпечення у сфері ОНПС, використання природних ресурсів, екологічної та, в межах своєї компетенції, радіаційної безпеки, здійсненні методичного забезпечення організації еколого-аудиторської діяльності. Виходячи з цього, бачимо, що Мінприроди України не здійснюватиме моніторингу за стратегічним розвитком галузі. Отже, на нашу думку, не може бути розвитку екополітики як такої, за відсутності комплексного бачення, належного планування, аналізу і подальшого контролю. А без всіх цих складових неможливо здійснювати якісне управління. Окрім того, неприпустимо мінімізована участь Мінприроди України у формуванні

⁵ ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

стратегічних напрямків розвитку держави, вплив на загальну планову діяльність України: ліквідовано повноваження щодо розроблення проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності КМУ, участь у реалізації антимонопольної політики держави.

Слід зазначити, що проведена реформа розширила повноваження Мінприроди України у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Мінприроди України наділене повноваженнями щодо затвердження порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах; вилучення у встановленому порядку в осіб знарядь добування об'єктів тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), транспортних (у тому числі плавучих) засобів, незаконно добутих природних ресурсів і продукції, що з них вироблена, а також відповідних документів (ліцензій, дозволів тощо); контролю за утриманням та розведенням диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах; контролю за наявністю в юридичних чи фізичних осіб документів, що підтверджують законність набуття диких тварин, у тому числі занесених до Червоної книги України; контролю за наявністю дозвільних документів на утримання, розведення та використання диких тварин у видовищних заходах, у спорті, під час організації дозвілля.

Дещо розширені повноваження у сфері охорони надр. Це і розгляд документів та дозволів на користування надрами та дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти і газу в дослідно-промислового, промислового розробку, і ведення Державної еколого-геологічної карти й затвердження порядку розробки кондицій на мінеральну сировину (до реформи останнє повноваження належало «Державній комісії України по запасах корисних копалин»). В той же час, низку повноважень Мінприроди України передано Державній службі геології та надр. ДСГН тепер наділена такими повноваженнями: організація і координація проведення геологічних досліджень на території України, в межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, виконання робіт з геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного, еколого-геологічного вивчення; участь у прогнозуванні та визначенні потреби в мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсах, геологічних послугах; організація проведення наукових досліджень, науково-методичних робіт з питань прогнозування, пошуку і розвідки родовищ корисних копалин, забезпечення під час проведення геолого-розвідувальних робіт використання нової техніки, впровадження новітніх технологій; забезпечення роботи Комісії у справах першовідкривачів родовищ корисних копалин та Міжвідомчої комісії у справах першовідкривачів родовищ корисних копалин при Державній комісії по запасах корисних копалин, збереження розвідувальних гірничих виробок і свердловин, геологічної документації, зразків порід, дублікатів проб, що можуть бути використані для подальшого вивчення надр (державний геологічний контроль), державний облік підземних вод, участь у проведенні робіт із стандартизації, сертифікації, акредитації, метрологічного забезпечення у сфері геологічного вивчення надр, погодження правил технічної експлуатації, проектів і планів розробки родовищ корисних копалин та переробки мінеральної сировини користувачам надр, забезпечення ведення державного балансу запасів корисних копалин, державних кадастрів родовищ і проявів корисних копалин, формування Державного фонду родовищ корисних копалин України та

Державного фонду надр, проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин⁶.

Отже, Мінприроди України є досить інституційно слабким. Це пов'язано, в першу чергу, з низькою пріоритетністю питань охорони довкілля на державному рівні. Часта зміна урядів і часті реорганізації міністерства призвели до того, що практично щорічно відбувалися істотні зміни в керівництві міністерства, у його структурі та кадровому складі. За останні 13 років змінилося 11 міністрів. Починаючи з 2005 р., конкретні міністри призначалися, виходячи із політичних міркувань, за квотами владних політичних партій, а не за професійними або управлінськими якостями у сфері ОНПС. Наявність відповідної освіти чи досвіду роботи взагалі не була критерієм чи перешкодою в зайнятті посади міністра. Ці призначення називалися «політичними», але були такими в сенсі “politics” (боротьба за владу), а не в сенсі “policy” (зміна принципів роботи). Політпризначенці здебільшого неспроможні були навіть продекларувати якісь зміни в екополітиці, реальна їх політика полягала в зміні групи осіб та компаній, які збагачувалися на привілейованому доступі до природних ресурсів або до бюджетних коштів. Отже, зазначення повноважень у Положенні ще не свідчить про створення механізму їх належної реалізації.

У міністерства відсутнє комплексне бачення та належне планування галузі. Усі дії Мінприроди України — центрального органу державної влади, покликаного забезпечувати захист довкілля, — свідчать, що пріоритетом для нього є використання природних ресурсів, а не їх збереження.

У 2013 р. Мінприроди України втратило спроможність контролювати ситуацію в регіонах через послідовне руйнування системи державної екологічної політики. Постановою КМУ, ухваленою на виконання президентської адмінреформи та ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»⁷, 18 травня 2013 р., коли закон набув чинності, було ліквідовано всі територіальні підрозділи міністерства⁸. Частину колишніх повноважень управлінь Мінприроди передано новоствореним департаментам екології та природних ресурсів ОДА. Тобто, впродовж року відбулася втрата інформації, кадрового потенціалу та досвіду, накопиченого за десятиліття природоохоронної діяльності.

Варто зазначити, що в різних областях новостворені підрозділи (департаменти) ОДА, які мають різні назви, положення, і відповідно, різні функції, частини з яких не мають права виконувати, бо не внесені зміни в ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд» і т. д. Окрім того, немає уніфікованого нормативно-правового акту, який би регламентував їхню діяльність. У багатьох положеннях новостворених підрозділів чітко не визначені повноваження щодо управління, регулювання, розпорядження та контролю у сфері раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

⁶ Мінприроди України. Порівняльна характеристика повноважень до і після проведення адміністративної реформи: <http://epl.org.ua/ekologija/administrativna-reforma-u-sferi-okhoroni-navkoli-shnogo-prirodnogo-seredovishcha/doslidzhennja-epl/minprirodi-resursiv-ukrajini-porivnjalna-kharakteristika-povnovazhen-do-i-pislja-provedennja-administrativnoji-reformi/>

⁷ ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>

⁸ Постанова КМУ від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>

Для прикладу, до проведення адміністративної реформи контроль за охороною атмосферного повітря здійснювали обласні державні управління ОНПС. Новостворені структурні підрозділи такими повноваженнями не володіють, хоча видають дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (окрім об'єктів 1 групи). Після проведення реформи контроль за охороною атмосферного повітря здійснює лише Мінприроди України.

Після проведення реформи ліміти на обсяги утворення і розміщення твердих побутових відходів не встановлюються. Раніше такі ліміти затверджували обласні державні управління ОНПС.

У процесі адміністративної реформи не були внесені належні зміни в ЗУ «Про природно-заповідний фонд України». Відповідно і не прописані повноваження департаментів, передбачені цим законом. Така нормативно-правова колізія призвела до того, що низка повноважень департаментів є завідомо неправомірними. Для прикладу, незаконними є повноваження щодо затвердження лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів ПЗФ місцевого значення; погодження лімітів на спеціальне використання природних ресурсів в межах територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення; видача дозволів на відстріл та відлов тварин не в мисливський період у межах територій та об'єктів ПЗФ; видача дозволів на селекційний та вибірковий діагностичний відстріли мисливських тварин для ветеринарно-санітарної експертизи в межах територій та об'єктів ПЗФ; погодження рубок на території ПЗФ тощо. Окрім того, в частині тематики ПЗФ, повноваження департаментів в основному зосереджені на використанні, а не на охороні та захисті об'єктів та територій ПЗФ.

Проблема із збереженням архівів територіальних органів Мінприроди України суттєво зачепила проблему архівів ПЗФ, оскільки обласні управління Мінприроди — єдині органи, які володіли ними через те, що територіальні органи Державної служби заповідної справи ліквідовані. Структурні підрозділи ОДА не визначаються як правонаступники державних управлінь ОНПС, матеріали та документи, створені в процесі діяльності ліквідованих територіальних органів ОНПС, в повному обсязі не передані до державних архівних установ, що на даний момент призводить до неможливості ознайомлення із всіма необхідними матеріалами.

Ліквідація територіальних управлінь Мінприроди України створила неабиякі проблеми для суб'єктів господарювання.

Так, щодо дозволів на спецводокористування, то у зв'язку із передачею, починаючи з 18 травня 2013 р., функції видачі дозволів на спецводокористування ОДА⁹, у кожній області розробляються окремі переліки відомостей (документів), необхідних для одержання дозволу на спеціальне водокористування, що суперечить вимогам Постанови КМУ.

Також відсутність спільного наказу Мінприроди, Держводгоспу та Держгеонадр України, що призводить до використання в частині форми дозволу та клопотання радянських документів, зокрема НВН 33-5.1.02-83, затвердженого наказом Мінводгоспу

⁹ *Постанова КМУ від 19 листопада 2012 р. № 1203*: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF>

СРСР від 30.12.1984 р. №354. Додатково це суперечить строкам запровадження національних нормативних актів у цій сфері¹⁰.

У липні 2013 р. набув чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям кодексу цивільного захисту України», затвердженого ЗУ «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», яким скасовано дозвіл на початок роботи новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, житлових об'єктів та об'єктів іншого призначення; впровадження нових технологій, передачу на виробництво зразків нових пожежонебезпечних машин, механізмів, устаткування та продукції; оренду будь-яких приміщень, — який видавався державною пожежною службою.

У 2013 р. внесені зміни у ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого ОДА тепер погоджують документацію із землеустрою, щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У лютому 2013 р. було зареєстровано законопроект¹¹ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу видобування нетрадиційних вуглеводнів на навколишнє природне середовище у зв'язку з укладанням та під час виконання угод про розподіл продукції». Мета проекту — забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу видобування нетрадиційних вуглеводнів на навколишнє природне середовище під час виконання угод про розподіл продукції. Проект отримав позитивний висновок профільного комітету, але до кінця року так і не був винесений на розгляд ВРУ. Проект закону відкликано (27.11.2014).

У вересні 2013 р. подано на розгляд у ВРУ законопроект про внесення змін до деяких законів щодо охорони тваринного та рослинного світу, які мали покращити захист червонокнижних видів та допомогти ПЗФ здійснювати свою діяльність у цій сфері¹². Проект не виносився на пленарний розгляд. У вересні до ВРУ вноситься два законопроекти про зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, метою яких є збільшення штрафів за забруднення довкілля. У жовтні реєструється законопроект про внесення змін до цього ж Кодексу, яким передбачалося надати працівникам міліції повноваження складати протоколи про правопорушення на рівні з природоохоронними інспекторами. Станом на початок 2014 р. процедура проходження згаданих законопроектів не розпочата.

Уряд зареєстрував у ВРУ законопроект про внесення змін до деяких законів щодо питної води та питного водопостачання¹³, начебто спрямований на гарантоване забезпечення населення безпечною питною водою. Законопроект був неоднозначно розцінений Комітетом ВРУ з екополітики, оскільки його автори намагалися узаконити

¹⁰ Постановою ВРУ №214/95-ВР від 06 червня 1995 р. «Про введення в дію Водного кодексу України»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214/95-%D0%B2%D1%80>

¹¹ Проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу видобування нетрадиційних вуглеводнів на навколишнє природне середовище у зв'язку з укладанням та під час виконання угод про розподіл продукції»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45787

¹² Проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони тваринного та рослинного світу»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46020

¹³ Проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питної води та питного водопостачання»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2013&skl=8

практику надання дозволів на тимчасове відхилення показників якості питної води від вимог державних стандартів.

У січні 2013 р. уряд прийняв Концепцію загальнодержавної програми поводження з відходами¹⁴. У квітні Указом Президента України доручалося у місячний термін внести на розгляд ВРУ проект ЗУ про затвердження відповідної програми¹⁵. Експерти президентського Інституту стратегічних досліджень розцінили як надзвичайно нагальну необхідність внесення цієї програми до ВРУ. Мінприроди зі свого боку виконало доручення, підготувало законопроект. Проект у 2013 році так і не було прийнято. Уряд продовжує розповідати про впровадження в Україні європейських стандартів у сфері поводження з відходами, а також про те, що він, про всяк випадок, прийняв Концепцію загальнодержавної програми ще й у жовтні 2013 року — вже вдруге.

Варто відзначити Постанову КМУ, якою введено в дію розширений перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим відповідно до ст. 13 ЗУ «Про екологічну експертизу»¹⁶, залишивши поза увагою ст. 31 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», в якій зазначалось, що КМУ мав розробити та затвердити постанови про перелік об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку та порядок проведення оцінки впливу на навколишнє середовище. Ще однією урядовою постановою¹⁷ розпочато процес передачі природно-заповідним установам 53 тис. га земель лісового фонду в постійне користування. Позитивною рисою постанови про типовий договір оренди водних об'єктів¹⁸ є зазначення того, що передача в оренду здійснюється без обмеження права загального водокористування.

Внесено зміни у положення про Координаційну раду з питань формування національної екомережі та оновлено її склад.

Розробивши у 2013 році проект ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку», Мінприроди України у цьому ж році відзвітувало: *«З огляду на такі обставини, подальше розроблення Мінприроди законопроекту «Про стратегічну екологічну оцінку» недоцільне»*¹⁹.

Отже, належна законотворча робота щодо покращення ситуації в екологічній сфері, ліквідації існуючих прогалин, створення умов для реалізації державної політики в сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів у 2013 році не здійснювалась.

Президент України, відповідно до Конституції України, не наділений повноваженнями щодо формування чи реалізації екологічної політики, проте як гарант Конституції через

¹⁴ «Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80>

¹⁵ Указ Президента України № 572/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні»: <http://www.president.gov.ua/documents/16145.html?PrintVersion>

¹⁶ Постанова КМУ від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/808-2013-%D0%BF>

¹⁷ Постанова КМУ від 9.10.13 р. № 796-р «Про погодження питання щодо вилучення та передачі у постійне користування із зміною цільового призначення земельних ділянок установам природно-заповідного фонду»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/796-2013-%D1%80>

¹⁸ Постанова КМУ від 29 травня 2013 р. № 420 «Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/420-2013-%D0%BF>

¹⁹ Звіт про виконання Річного плану роботи Міністерства екології та природних ресурсів України на 2013 рік: <http://www.menr.gov.ua/about/task>

діяльність РНБОУ у 2013 р. він активно діяв щодо налагодження цього процесу шляхом виправлення помилок у роботі КМУ та Мінприроди України.

Указами Президента України у 2013 р. розширено сфери повноваження Мінприроди України у частині основних завдань міністерства на участь у формуванні та реалізації, в межах своєї компетенції, державної політики у сфері волонтерської діяльності та поводження з відходами, у тому числі радіоактивними, пестицидами і агрохімікатами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, радіаційного захисту.

Президент України²⁰ визнав недостатньо ефективною діяльність КМУ із забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами, впровадження дієвих механізмів державного регулювання у цій сфері, а також недостатньою роботу Мінприроди України щодо організаційної інтеграції суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об'єднання її складових частин і компонентів.

У той же час, процеси «виправлення помилок» та чергові зміни міністрів довкілля, чергові кадрові зміни в Мінприроди України та ін. відбувалися традиційно непрозоро для громадськості, без жодних громадських обговорень чи консультацій, включаючи і їх імітацію. Ніде і ніяк не було оприлюднено, ким і які саме «помилки» у сфері екологічного управління були знайдені, яким чином вони виправлялися.

Дотримання Україною міжнародних зобов'язань за багатосторонніми угодами у сфері охорони довкілля.

В цілому, в 2013 р. політика України в її ставленні до своїх міжнародних зобов'язань з питань, що стосуються довкілля, не змінилася у порівнянні з попередніми роками. І стосовно багатосторонніх угод, щодо яких державу було офіційно визнано порушницею, і стосовно інших конвенцій, — практично жодного прогресу в їх первинній чи подальшій імплементації 2013 р. не відбулося. Так само не відбулося прогресу у виконанні екологічної складової «Порядку денного асоціації Україна-ЄС», що підтверджує нерозуміння вищим державним керівництвом важливості процесу європейської інтеграції України та необхідності розвитку екологічної політики.

Зобов'язання щодо впровадження інституту оцінки впливу на довкілля, в тому числі у транскордонному контексті, із ефективною участю громадськості у цьому процесі.

Із 2004 р. Україна не виконує рішення Нарад сторін Організації економічного співробітництва та Розвитку (ОЕСР) та Еспо конвенцій, згідно з якими держава повинна розробити й впровадити законодавчу базу та вжити практичних заходів для забезпечення функціонування у державі належної участі громадськості в процесі оцінки впливу на довкілля, у тому числі транскордонної. Крім того, згідно Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного співтовариства, Україна зобов'язалася імплементувати Директиву 85/337/ЄЕС стосовно оцінки впливу певних державних та приватних проєктів на навколишнє середовище з поправками, внесеними Директивою 97/11/ЄС та Директивою 2003/35/ЄС до 1 січня 2013 р.

²⁰ Указ Президента України № 572/2013 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р. «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні»: <http://www.president.gov.ua/documents/16145.html>

Разом з тим, попри два успішні проекти технічної допомоги, надані Україні ЄС саме для виконання цих зобов'язань, окрім кількох проектів законодавчих актів, що не просунулися у ВРУ далі першого читання, реального прогресу в цьому напрямку в 2013 р. не було. У березні 2013 р. Комітет з дотримання Оргуської Конвенції, розглянувши звіт українського уряду про прогрес у виконанні рішень щодо України та альтернативний звіт МБО «Екологія – Право – Людина», вкотре висловив занепокоєння стосовно погіршення екологічного законодавства в Україні, особливо стосовно законодавства про оцінку впливу на довкілля (ОВД).

Інші зобов'язання за Оргуською конвенцією та Конвенцією Еспо

Окрім зобов'язань, справи щодо яких розглядалися у відповідних органах конвенцій, ці багатосторонні угоди містять ряд суттєвих положень, для впровадження яких у національну правову базу також не було зроблено належних зусиль, зокрема щодо доступу до екологічної інформації та доступу до правосуддя. Періодичний звіт України із впровадження Оргуської конвенції, підготовлений у 2013 році до чергової Наради Сторін, що відбулася влітку 2014 року, замість заходів на виконання міжнародних зобов'язань, знову містить лише причини провалу: суспільно-політична ситуація, чергові вибори, реорганізація та зміна керівництва міністерства.

Зобов'язання у сфері зміни клімату

Непорушною залишилася у 2013 р. і позиція України щодо небажання брати участь у міжнародній боротьбі зі змінами клімату. За результатами чергової Наради Сторін Рамкової конвенції ООН із зміни клімату у Варшаві (COP19) Україна не взяла на себе нових зобов'язань щодо скорочення викидів парникових газів. Україна і надалі залишається Стороною, яка сповільнює прогрес міжнародного співтовариства у цій сфері.

Нові зобов'язання

У 2013 р. Україна так і не ратифікувала цілу низку міжнародних договорів у сфері охорони довкілля, які були підписані нею подекуди п'ятнадцять років назад. Серед них Протокол про реєстри викидів та переносу забруднювачів (Київський протокол) та Поправка по ГМО до Оргуської конвенції, Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції Еспо, Протокол про стійкі органічні забруднювачі та Протокол про важкі метали до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер і до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій, Нагойский протокол про регулювання доступу до генетичних ресурсів і використання на справедливій і рівній основі вигод від їх використання до Конвенції про біологічне різноманіття, Нагойско-Куала-Лумпурский додатковий протокол про відповідальність та відшкодування до Картахенського протоколу з біобезпеки, Протокол про сталий розвиток туризму до Рамкової Конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Також у 2013 р. Україна так і не стала Стороною Міноматської конвенції по ртуті.

Висновки:

Усі життєві процеси в країнах повинні розглядатися насамперед з погляду екології (законів природи), а не навпаки. Потрібне не просто екологічне мислення, треба всіма

доступними засобами формувати екологічний світогляд, для цього слід відроджувати науково-дослідні інститути, територіальні управління Мінприроди України, займатися екоосвітою та просвітою, уважно ставитися до формування кадрів держорганів, відповідальних за екополітику.

Неприйняття ВРУ НПА, який би містив перелік інструментів і механізмів реалізації політики²¹, є причиною її нечіткості та занепаду, що і доводить існуюча ситуація у законодавстві України.

²¹ Рябічко О. В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: формування механізмів: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/2/12.pdf>

IV. ЗАВДАННЯ ТА ЦІЛІ ПОЛІТИКИ

(Ключовий автор — Сергій Федоринчик)

Україна декларує себе демократичною державою, отже мусить при розробці управлінських документів враховувати інтереси кожної з зацікавлених сторін. З досвіду країн розвинутої демократії відомо, що врахувати інтереси багатьох зацікавлених сторін при розробці таких документів, як СНЕП²² та НПД настільки складно, що першочергового значення набуває не документ як такий, а, скоріше, сам процес узгодження інтересів. Тоталітарна держава після того, як її керівні органи приймають певні управлінські документи, підтримує їх втілення всією силою свого апарату. Що про зміст цих документів думають усі члени суспільства, яких він стосується, нікого не цікавить.

Попри вжиття слова «національний» і в змісті СНЕП, і в назві «Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки»²³, до розробки цих документів представники більшості зацікавлених в екополітиці верств суспільства не запрошувалися і участі не брали. Основні учасники розробки — центральний апарат Мінприроди України (без залучення своїх територіальних управлінь), деяка кількість представників наукових і експертних установ та широкий спектр громадських природоохоронних організацій.

СНЕП України розроблялася без будь-якої методології, традиційним методом «скиртування», тобто безсистемного збирання докупи матеріалів різного роду та характеру.

Наявні в розділі 1 цієї доповіді загрози та виклики не були сформульовані на момент формування СНЕП у 2010 р. Тому невідповідність цілей СНЕП сучасному баченню загроз та викликів дає новий поштовх і дозволяє почати цикл формування СНЕП наново, але оцінку чинної СНЕП потрібно починати з аналізу її власних обґрунтувань.

Розділ 1 «Загальні положення» СНЕП є начебто обґрунтовальною частиною: містить деякі факти екологічної кризи та називає її 6 першопричин. Навіть якщо їх можна вважати загрозами та викликами, то проголошені в розділі 3 СНЕП 7 цілей не завжди мають з ними безпосередній зв'язок.

Такий зв'язок можна побачити лише між 5-ю першопричиною *«недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку»* і ціллю 1 *«Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості»*.

Але для 4-ї першопричини *«недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства»* відповідної цілі у СНЕП немає. Пошукавши, у складі цілі 1 можна знайти лише завдання (для цієї цілі досить чужорідне): *«розроблення до 2012 року та впровадження до 2020 року програми підтримки проектів громадських екологічних організацій»*, яке частково відповідає названій першопричині.

²² В назві закону «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>, вжито слово «державної», але в тексті ЗУ неодноразово вживається слово «національної», зокрема у визначенні мети екополітики. Стратегія розроблялася на основі «Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року», схваленої розпорядженням КМУ від 17 жовтня 2007 р. № 880-р <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>, і у тексті Концепції йдеться лише про національну екополітику. Через те ми будемо говорити саме про Стратегію національної екополітики (СНЕП).

²³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-p>

Також, для 3-й першопричини *«існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій»* відповідної цілі у СНЕП немає. Наявне у складі цілі 4 *«Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління»* завдання *«інституційна розбудова і посилення ефективності державного управління в природоохоронній галузі»* є надто загальним, нічого не говорить ні про необхідні зміни в регулюванні природокористування, ні про розмежування природоохоронних та господарських функцій. Тобто, реально вплинути на цю першопричину СНЕП не може.

Для 6-ої першопричини *«недотримання природоохоронного законодавства»* СНЕП також не має відповідної стратегічної цілі. В розділі 4 СНЕП *«Інструменти реалізації національної екологічної політики»* серед інструментів зазначені *«моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки»* — тобто, контроль параметрів довкілля. Втім, серед інструментів взагалі не згадано про контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, яким має займатися ДЕІ України. Таким чином, якщо від втілення СНЕП і стануться позитивні зміни у дотриманні природоохоронного законодавства, то швидше від якихось побічних ефектів у процесі досягнення поставлених цілей та завдань.

Природним чином виникають два запитання:

Перше. А чи правильно автори СНЕП визначили першопричини, якщо стратегічні цілі та завдання СНЕП мало цих першопричин стосуються? Імовірно, можливі зовсім інші формулювання першопричин.

Друге. Звідки ж і як автори виводили цілі, якщо їх зміст не ґрунтується на першопричинах?

Методологічна хаотичність СНЕП виявляється, зокрема, в тому, що в ній поруч поставлені мета і принципи, притому ці ж принципи можуть вважатися і цілями, бо якоїсь зрозумілої відмінності між принципами і цілями не видно. Наприклад, принцип *«невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища»* проголошений, але дотримання його можна вважати ціллю, до якої йти ще потрібно довго.

Принцип *«міжсекторальне партнерство та залучення всіх зацікавлених сторін»* був проголошений, але не дотриманий навіть на стадії розробки Стратегії, і ця невідповідність не збентежила розробників.

Тому відповісти на запитання про відповідність цілей принципам часто не є можливим, бо це все одно, що запитати наскільки одна ціль відповідає іншій. Визначення мети СНЕП є надто об'ємним, «всеохоплюючим», починаючи зі слова «шляхом» — тавтологічним, а змістовно — мета починається після слова «для»: «Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем».

Щодо екополітики загалом, напевне, краще говорити не про її мету, а про сенс, зміст або місію. І на нашу думку, це **узгодження природокористування з довкілльвим забезпеченням**. Щодо **мети** СНЕП, якщо намагатися зрозуміти недолуге формулювання в антропоцентричному підході, метою СНЕП має бути поліпшення якості життя і здоров'я населення, а у цьому поліпшенні якості, зокрема — підсилення довкілльвої безпеки, в тому числі через збереження природних екосистем. Потрібен інтегральний індикатор для такої складної мети, як якість життя. У першому наближенні це може бути *індекс людського розвитку ООН*²⁴.

Автори СНЕП не говорять прямо — чи є вони прибічниками антропоцентричного чи екоцентричного підходу, але скоріше за все — перше. Тим часом, у разі екоцентричного підходу, збереження природних екосистем стало б **головною метою** СНЕП, зменшення антропогенного впливу на ці екосистеми шляхом збалансованості природокористування — **підпорядкованою**, а поліпшення здоров'я населення має бути отримано у цьому випадку як побічний продукт.

Цілі можуть бути тільки або конкретними елементами вищенаведеної інтегральної мети, або підцілями цих елементів. Те, що потрібно для їх досягнення, — наприклад, удосконалення системи інтегрованого екологічного управління або підвищення рівня суспільної екологічної свідомості — це засоби. Засоби є важливими, але при побудові дерева цілей стоять усе-таки нижче.

Хоча СНЕП затверджена ЗУ, у тексті СНЕП, на відміну від багатьох ЗУ, немає визначень понять, якими вона оперує. Наприклад, що таке «*суспільна екологічна свідомість*», зазначена в цілі 1. І, далі, у СНЕП немає ясності — якими ж показниками можна вимірювати рівень цієї свідомості, щоб на підставі вимірів говорити, що цей рівень зріс чи залишився без змін?

Аналогічно, щодо цілі 2 — «*Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки*». Вона не конкретна і не вимірювана, а спроби виставити в НПД низку різноякісних цифрових показників не супроводжуються пропозицією — як їх співставляти між собою? Тут і далі, — спроби розробляти фрагменти СНЕП по середовищах будуть хибними, якщо з самого початку не буде запропоновано спосіб пов'язати різні середовища, — наприклад, оптимізація управління за ризиками для здоров'я чи екобезпеки.

Отже, повторюється ситуація з «*Основними напрямками державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки*», затвердженими ВРУ у 1998 р., коли там було більше 40 різних пріоритетів, але не зазначено — як саме вони мають співставлятися між собою, на що саме і в якому порядку витрачати кошти, які завжди обмежені?

Ціль 3 — «*Досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля*» — логічно пов'язана з метою, проте не є реалістичним очікуванням до 2020 р., навіть якщо вдасться знайти адекватні показники для вимірювання рівня цієї безпечності .

²⁴ Інтегральний показник, що розраховується щорічно для міждержавного порівняння і вимірювання рівня життя, грамотності, освіченості і довголіття, як основних характеристик людського потенціалу досліджуваної території.

В обґрунтуванні цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» сказано, що «врахування майбутнього впливу на довкілля на етапі планування політик, планів і програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні на відміну від законодавства ЄС». Звичайно, прагнучи співпраці з ЄС, логічно брати з нього приклад, але для обґрунтування необхідності інтеграції в інші галузі можна було навести достатньо вітчизняних прикладів — наскільки відомча роз'єднаність заважає підвищенню екобезпеки. Учасники регіональних обговорень ГОНЕП відзначили важливою необхідністю єдності у подальшому повноважень державних службовців, які працюють у сфері довкілля та їхньої персональної відповідальності.

Ціль 5 — «Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі» — **є найбільш безперечною**. Без стабільності та цілісності екосистем неможливе забезпечення ними екосистемних послуг, необхідних і для економічного зростання, і екологічної безпеки, і соціального розвитку. На жаль, серед першопричин екологічної кризи не названо зростання антропогенного тиску на природні екосистеми. Разом з тим, у розділі 1 СНЕП цілком вірно поставлено наголос на необхідності збільшення площі екомережі, насамперед, через розширення існуючих та створення нових об'єктів ПЗФ.

Ціль 6 — «Забезпечення екологічно збалансованого розвитку» — цілком нереалістична. Особливо, слово з адміністративного вжитку — «забезпечення», найближчим до якого є слово «гарантування». Щоб хоч щось тут можна було забезпечити, необхідно, щоб більшість населення принаймні знала — що таке збалансований розвиток? Але розробники СНЕП поставили завдання розробки Стратегії екоосвіти для сталого розвитку аж на 2015 р., водночас плануючи раніше розв'язати низку завдань, які досить проблематично здійснити без широкої просвітницької кампанії.

В основному, автори СНЕП, декларуючи взаємопов'язаність економічної, соціальної та екологічної складових збалансованого розвитку, на практиці в обґрунтуванні СНЕП обмежилися згадкою лише проблем екобезпеки. Хоча мусили б звернути певну увагу на аналіз кризових явищ також і в економічному та соціальному розвитку, з метою пошуку синергійних рішень — реалістичних та прийнятних для всіх. Не маючи для цього власних сил, можна було б запросити до співпраці відповідних партнерів, наприклад, розробників «Парадигми сталого розвитку»²⁵, але цього автори СНЕП не зробили. Отже, хибність підходів закладалася тут уже на рівні розробки СНЕП. Через те повний провал СНЕП по цій цілі є закономірним.

Ціль 7. «Удосконалення регіональної екологічної політики». Хоча в Загальних положеннях СНЕП серед першопричин екологічних проблем України названа «існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища», нічого конкретного не сказано про надто слабку взаємодію між Мінприроди України та МОВ, ОМС. Здійснювалася ця взаємодія здебільшого через регіональні управління Мінприроди України, а оскільки вони до розробки СНЕП та НПД не були залучені, то МОВ та ОМС не брали участі в обговоренні, а тим паче у формуванні і СНЕП, і НПД. Внаслідок цього у СНЕП не відображені, і мало відображені в НПД, типові екологічні проблеми, з якими стикаються МОВ та ОМС, а особливо — вади екологічного управління на

²⁵ http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid_nacionalna_paradygma_stalogo_rozvytku.pdf

місцевому рівні. Тобто, що саме варто виправляти та вдосконалювати **на місцевому рівні**? — неясно. *«Передбачається, що положення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року (далі — Стратегія) та розроблені на її основі національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, на основі яких будуть розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад».*

Не зрозуміло також, яким же чином НПД, в якому не зазначено вади місцевого екологічного управління, зможе їх здолати, а також, якими засобами примусу МОВ та ОМС перейматимуться НПД, до написання якого їх не було залучено і де майже нічого про регіональні проблеми не сказано, щоб розробляти у зв'язку з ним власні МЕПД?

«У результаті виконання місцевих планів дій передбачається посилити роль органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики». Ситуація поставлена з ніг на голову: роль органів місцевого самоврядування може посилитися не в результаті виконання чогось нав'язаного ззовні, а лише якщо б вони залучались до участі у формуванні СНЕП та НПД, а потім ініціювали розробки власних МЕПД.

Слід відзначити, що методичні рекомендації щодо розробки МЕПД, створені ДЕА, надто неконкретні, бо не торкаються жодного прецеденту практичної розробки МЕПД, а їх в Україні уже було біля десятка на момент розробки методички, не кажучи про тисячі зарубіжних прецедентів.

Надто неправильним є процес дотеперішньої практики вироблення СНЕП та НПД на всіх його етапах, що не може породити хороших управлінських документів, і тим більше, спонукати суспільство до їх виконання.

1) Не було розроблено «зелених книг» про екологічну кризу в Україні та про кризу державного екологічного управління, не було проведено їх широких обговорень з внесенням поправок у ці документи. Аналогічна ситуація з «білими книгами».

2) ЕкоНУО зіграли провідну роль у процесах формування СНЕП та НПД. Але вони, на жаль, інколи мають неадекватно завищену самооцінку, зокрема щодо своєї впливовості на уряд, і навіть можуть вважати своє вузьке коло «громадянським суспільством». Це заважає їм бачити як необхідність широких суспільних обговорень таких загальнонаціональних тем СНЕП та НПД, зокрема з участю неприємних для них представників «забруднювачів», так і потребу в залученні кола найкращих експертів. На жаль, посадовці і Мінприроди України, і КМУ погодились зі спрощеннями, запропонованими активними екоНУО.

3) Мінприроди України через посилення інституційної деградації не виявило належної управлінської культури і не спромоглося організувати серйозне міжвідомче обговорення на державному рівні, навіть ґрунтовне внутрішньовідомче обговорення із залученням територіальних управлінь органів, не виділило достатньо сил для глибокого опрацювання зауважень та пропозицій громадськості, і реагування на багато з них мало занадто поверхневий характер.

4) В Секретаріаті КМУ проекти документів були непрозоро і досить довільно відредаговані, зі зміною структури.

5) Комітет з екополітики ВРУ не замовив експертизу проектів документів незалежним експертним установам. Але, важливіше, — применшив свою роль та відповідальність у процесах розробки та обговорення СНЕП та НПД, не намагався їх очолити, не привернув належну увагу всіх народних депутатів як до змісту цих документів, так і до необхідності законодавчого унормування процесів їх розробки.

6) ВРУ проголосувала за екологічну стратегію формально, без глибоких і ґрунтовних обговорень, хоча парламент існує саме для обговорення найбільш важливих суспільних справ, і подолання екологічної кризи до таких належить. Це свідчить про неперіоритетність екополітики для політичної еліти у 2013 р, але ця неперіоритетність є і досі. Це означає, що громадськість має говорити про відповідальність політеліти і за загальний стан «неофеодалізму», і за поглиблення кризи державного екологічного управління шляхом суто «політичних» призначень некомпетентних осіб керівниками Мінприроди, а також про необхідність якісних змін процесів формування політеліти.

Оскільки питання охорони довкілля стосуються всіх громадян і коштують дуже дорого, то НПД має прийматись ВРУ як ЗУ (про окрему державну цільову програму), після ретельного обговорення в низці комітетів ВРУ, а не розпорядженнями КМУ.

У вступному розділі ГОНЕП-2011²⁶ зазначено наявність не лише екологічної кризи, але і кризи державного управління у природоохоронній та ресурсній сфері. Ми говоримо тепер про наявність кризи екополітики, маючи на увазі помилки у постановці цілей. І наголос потрібно робити не на матеріальному аспекті екокризи та її наслідках (брудне повітря, стічні води, відходи), а на політико-управлінських першопричинах її. Починаючи з неперіоритетності екополітики для нинішньої політичної еліти та загальної відчуженості існуючої політико-економічної системи «неофеодалізму» від потреб та інтересів більшості українських громадян, зокрема для їх екобезпеки.

Між іншим, законодавча основа для формування СНЕП та НПД давно існує — це ЗУ «Про державні цільові програми» (ДЦП)²⁷. Якби ініціатори розробки СНЕП та НПД уважно ознайомилися з ним і дотримувалися його положень, то багато проблем якості цих документів просто не виникло б.

Закон передбачає розробку Концепції ДЦП, а в ній «...визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта; визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми; оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;...».

Те, що для СНЕП спочатку розроблялася Концепція, свідчить, що розробники СНЕП (самостійно чи під впливом працівників КМУ) певною мірою брали до уваги вимоги згаданого ЗУ, але далеко не повністю, про що свідчить відсутність аналізу варіантів та оцінок очікуваних результатів.

²⁶ http://menr.gov.ua/docs/public-orhus/UA_fullversion_webMENR_2013.pdf

²⁷ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

Відповідно до ст. 8 ЗУ про ДЦП, *«Державний замовник: призначає керівника державної цільової програми, основними завданнями якого є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми»*.

Ні для СНЕП, ні для НПД не було офіційно визначено замовників і не призначено керівників, відповідальних за процеси втілення цих документів. І нині ніхто не відповідає за невиконання СНЕП та НПД.

ЗУ про ДЦП вимагає для проектів програм: *«розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності; розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками)»*. Таких розрахунків для СНЕП та НПД не було зроблено. Бо не було визнано офіційно зв'язок між цими двома документами та ЗУ про ДЦП.

З одного боку, СНЕП і НПД без громадськості взагалі не з'явилися б, а з іншого боку, тепер видно — це не дуже якісні управлінські документи. Методологія аналізу державної політики наголошує, що політика — це, насамперед, цілепокладання. Через те недолугі і хаотичні формулювання цілей у СНЕП перетворюють НПД, складений на основі цих цілей, у малоефективну діяльність з марнотратством значних коштів.

Саме через суспільну конфліктність визначення цілей найбільш адекватним місцем формування політики має бути парламент, у нашому випадку, насамперед, комітет ВРУ з екополітики, а не Мінприроди України та координовані міністром ЦОВВ з «причіпленими» громадськими радами, де, начебто, представлені всі суспільні інтереси щодо довкілля.

Учасники регіональних громадських обговорень ГОНЕП відзначили необхідність погодження питань природокористування з вимогами екологічної безпеки.

V. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ

1. Реалізація політики на рівні центральних органів державної влади

(Ключовий автор — Віктор Мельничук)

Для загальної оцінки ефективності виконання заходів НПД у 2013 році ми застосували методику бальної оцінки, започатковану WWF, яка традиційно використовувалася у різні роки для громадських експертних оцінок різних процесів, що стосуються екологічної політики чи державного управління у природоохоронній сфері в Україні та інших країнах Східного партнерства. Ця методика використовувалася, у видозміненому вигляді, Фондом ім. Гайнріха Бйоля та добре себе зарекомендувала в адаптованому вигляді у дослідженнях, які проводили РАЦ «Суспільство і Довкілля», ВЕГО «МАМА-86» і МБО «Екологія – Право – Людина».

Кожен нумерований захід та нумеровані (окремі) підзаходи НПД, які здійснювалися у 2013 р., були оцінені за цифровою шкалою: «0» — нічого не виконано; «1» — імітовано (або позначено) виконання; «2» — щось зроблено; «3» — виконано якісно і в заявленому обсязі. Це дало змогу оцінити ефективність виконання як окремих заходів НПД, так і в цілому мати картину успішності наближення до досягнення кожної з окремих цілей СНЕП у 2013 р. Утім, навіть оцінка «3» ще не свідчить, що виконаний захід НПД призвів до прогресу в досягненні певної цілі СНЕП, а говорить лише про те, що заявлений у НПД захід було виконано.

Загальна картина досить сумна. По жодному з розділів НПД по цілях не було здобуто відсоткової оцінки більше 33 % прогресу (розділи НПД — 3 та 4). А по одному з розділів (6) отримано нульову оцінку.

По цілі 1 — Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості — 19,75 %.

По цілі 2 — Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки — 24,16 %.

По цілі 3 — Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища — 33,33 %.

По цілі 4 — Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління — 33,33 %.

По цілі 5 - Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі — 20,00%.

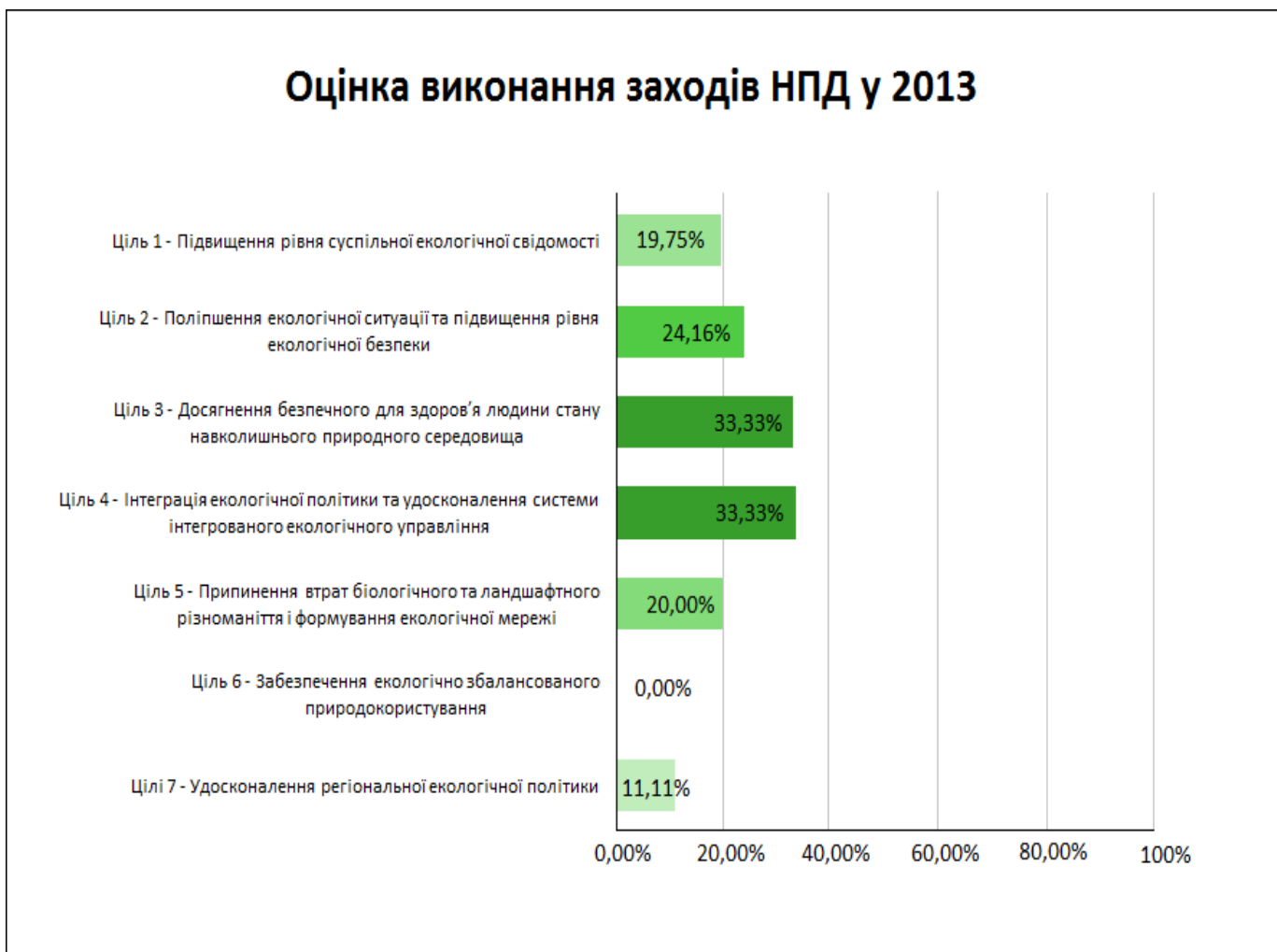
По цілі 6 — Забезпечення екологічно збалансованого природокористування — 0,00 %.

По цілі 7 — Удосконалення регіональної екологічної політики — 11,11 %.

Детально експертні оцінки виконання заходів НПД у 2013 році та коментарі до них подано у додатку 3.

Стандартна методика бальної оцінки є досить суб'єктивною, якщо кількісні оцінки здійснює один експерт, або якщо опитувальник недостатньо коректно складений. Перевагою нашого застосування методики є те, що опитувальник не складався, бо

позиціями для оцінки є власне прописані в НПД заходи. Також оцінку кожного заходу мали змогу здійснювати одразу кілька експертів РГ, що дозволяє отримати середньозважені показники — як за балами, так і за підсумковими відсотками.



Ілюстрація 2. Громадська оцінка виконання заходів НПД у 2013 році.

Основний висновок: робота держави з досягнення задекларованих цілей СНЕП шляхом втілення окремих заходів НПД за традиційною схемою не може призвести до повноцінного досягнення цілей СНЕП.

Деякі заходи НПД за 2013 р. не були виконані через, у першу чергу, недоліки державного управління у природоохоронній сфері, слабку міжсекторальну взаємодію, інституційну слабкість органів державної влади, які відповідають за стан довкілля та відновлення і збереження природних ресурсів.

Очевидною є слабка пріоритетність питань екологічної політики серед інших політик.

Також великою проблемою є питання фінансування заходів НПД. Причому очевидно, що головна проблема не у відсутності коштів на заходи НПД (враховуючи ще й значні обсяги пропонованої Секторальної бюджетної підтримки ЄС та іншої міжнародної технічної допомоги), а в тому, що недоліки системи управління в природоохоронній сфері та

особливості національної бюджетної системи не дозволяють вчасно отримати передбачені кошти і ефективно їх використати.

Значна частина звітності по виконанню всеукраїнських заходів НПД у 2013 р. є неповною в регіональному аспекті. Це може означати, що в областях, які не прозвітували про той чи інший захід, робота або не виконувалася, або Мінприроди України не займалося системно збиранням регіональних звітів.

Також можна відзначити, що частина звітних даних не завжди відповідала формулюванням, зазначеним у заходах НПД. Тобто, виконувалася не та робота, яка була передбачена, а якась інша. Що може свідчити про низьке усвідомлення на регіональному рівні сутності цілей та завдань, які б мали виконуватися згідно того чи іншого пункту НПД.

Значним недоліком є переважна відсутність доступу громадськості до інформації про фінансування та виконання пунктів НПД протягом усього процесу, що унеможлиблює громадський моніторинг використання коштів. Про обсяги коштів, а також — як і на що вони були використані, який було отримано (чи не отримано) результат, можна дізнатися, фактично, коли вже опубліковано річний звіт.

Учасники регіональних обговорень відзначили основні першопричини неналежного виконання СНЕП та НПД та окреслили коло найважливіших питань: запобігання маніпуляціям у сфері довкілля, запобігання корупції, запобігання подальшому «дерібану» природних ресурсів; необхідність люстрації держслужбовців, визначення їх професійної придатності, необхідність негайної націоналізації природних ресурсів.

2. Реалізація політики на регіональному рівні

(Ключовий автор — Олексій Василюк)

Законодавство України визначає межі правового поля, в рамках якого існує окрема галузь — державна екологічна політика. Пріоритетні напрямки державної екологічної політики України на досліджуваний нами період визначені у СНЕП, а переліки конкретних заходів — у НПД на 2011–2015 роки. З метою здійснення заходів у галузі ОНПС, залежно від джерел фінансування таких заходів, приймаються галузеві програми та програми регіонального формату, обласні та районні.

Листом №65/12 Мінприроди України повідомило, яким чином здійснювалась реалізація НПД. Зокрема, 29.08.2011 листом №15912/10/10-11 Мінприроди поінформувало територіальні органи Мінприроди та МОВ про прийняття НПД та необхідність забезпечення організаційних заходів НПД.

Реформа державного управління в Україні почалася з прийняття Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». 16 жовтня 2012 р. ВРУ прийняла закон № 5456-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні». Відповідно до цього закону з чинних законів України, що стосуються функцій територіальних підрозділів Мінприроди України, всі формулювання, дотичні до органів міністерства в областях, замінені на нові, що стосувалися неіснуючих на той час профільних департаментів ОДА

(реалізація НПД на місцях здійснювалась лише через інформування міністерством територіальних органів і місцевих органів у серпні 2008 р. Але у зв'язку з ліквідацією територіальних органів у 2013 р. наразі єдиний суб'єкт виконання на місцевому рівні — відповідні структурні підрозділи ОДА).

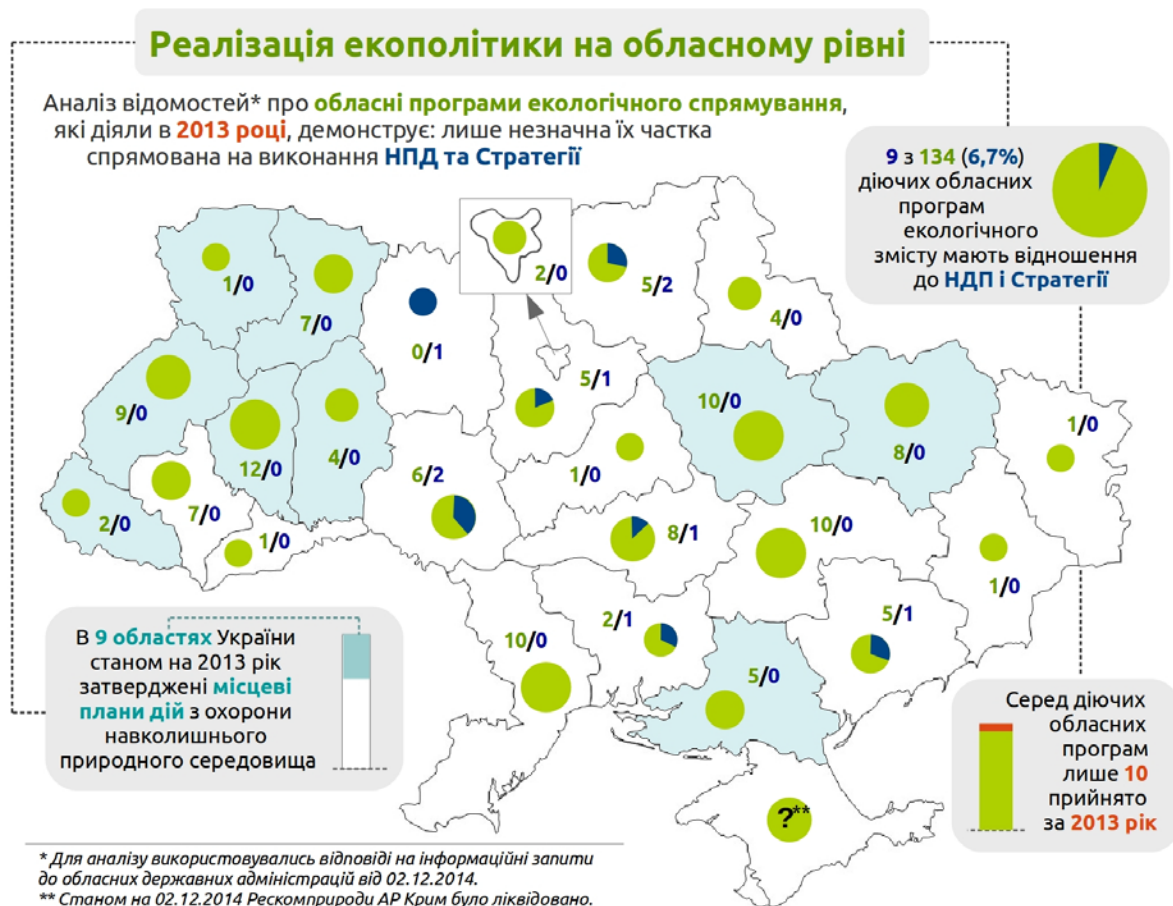
Постановою від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» КМУ скасував територіальні підрозділи Мінприроди і створив умови для появи нових, близьких за функціями органів при ОДА (Постанова від 15 травня 2013 р. № 338 «Про збільшення граничної чисельності працівників обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій»).

Оскільки новостворені органи в системі обласних державних адміністрацій не є правонаступниками держуправлінь Мінприроди в областях, сьогодні виконувати доручення в системі Мінприроди — нікому. Враховуючи це, ми дослідили стан виконання НПД іншим суб'єктом — місцевими органами виконавчої влади.

Автори ГОНЕП звернулись з інформаційними запитами до керівництва всіх ОДА (окрім АР КРИМ), а також до голів усіх районів. У запитах ми просили повідомити про наявні в областях та районах програми екологічного спрямування та надати інформацію, які з них затверджені на виконання НПД або СНЕП, а також, які з них затверджувались у 2013 р. Отримані відповіді змалювали вкрай строкату картину, що викликає багато запитань, але беззаперечно свідчить про те, що керівництвом держави не було забезпечено виконання НПД на місцях²⁸.

Більшість програмних документів екологічного змісту, що діяли в Україні в 2013 році, прийняті в минулому і не мають безпосереднього відношення до НПД або СНЕП, натомість просто є програмами, які традиційно приймаються на кожен наступний період. Такими є програми поводження з твердими побутовими відходами, забезпечення населення питною водою, утримання зелених насаджень у містах, з охорони та комплексного використання земель, з формування національної екологічної мережі в областях і загальноєкологічні програми «охорони навколишнього природного середовища» областей та районів. Також у ряді областей і навіть у районах затверджені окремі галузеві програми, зокрема програми розвитку лісового господарства (або заліснення земель), в основі яких лежить державна програма «Ліси України» на 2010–2015 рр.; або програми, прийняті в областях на виконання національної програми екологічного оздоровлення річок басейну р. Дніпро та Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2011–2020 рр. На превеликий жаль, мережі стандартизованих програм, подібних до названих галузевих документів, що були би прийняті в усіх областях на виконання НПД — не існує. Таким чином, впровадження державної екологічної політики на місцях після затвердження СНЕП та НПД не було супроводжене створенням відповідної інституційної вертикалі.

²⁸ Ми також припускаємо, що в окремих випадках отримувачі запиту могли не надати запитувану інформацію через нерозуміння того, що прийняті ними документи мають відношення до державної екологічної політики, або неусвідомлення необхідності відповідати на запити про надання екологічної інформації. Розраховуємо, що таких випадків у загальній масі була невелика кількість.



Ілюстрація 3. Реалізація екополітики на обласному рівні.

Загалом в областях²⁹ виявлено 134 обласні програми (9 з них мають відношення до НПД, тобто 6,7 %), 629 програм районного рівня (11 з них мають відношення до НПД, тобто 1,7 %). Таким чином, лише 2,6 % всіх виявлених нами програм прийняті з посиланням на НПД або СНЕП. Ще в кількох випадках області та райони повідомляють у листах, що «заходи, передбачені НПД, входять до складу вже діючих в районі (області) програм»³⁰. Такий підхід лише вказує на відсутність єдиної державної екологічної політики, яка мала би реалізовуватись передусім стратегічно, а вже потім — на рівні окремих заходів. Таким чином, станом на 2013 р. жоден з виявлених нами документів екологічного змісту не має стратегічного характеру та не запроваджує на місцях пріоритети, визначені у СНЕП та НПД. Важливо відмітити для порівняння, що два таких документи виникають вже у 2014 р.: розпорядження голови Тернопільської ОДА від 08.05.2014 р. N 148-од «Про розвиток природно-заповідного фонду області»³¹, а також прийняте на його виконання розпорядження голови Заліщицької РДА від 26 травня 2014 року №157-од «Про розвиток

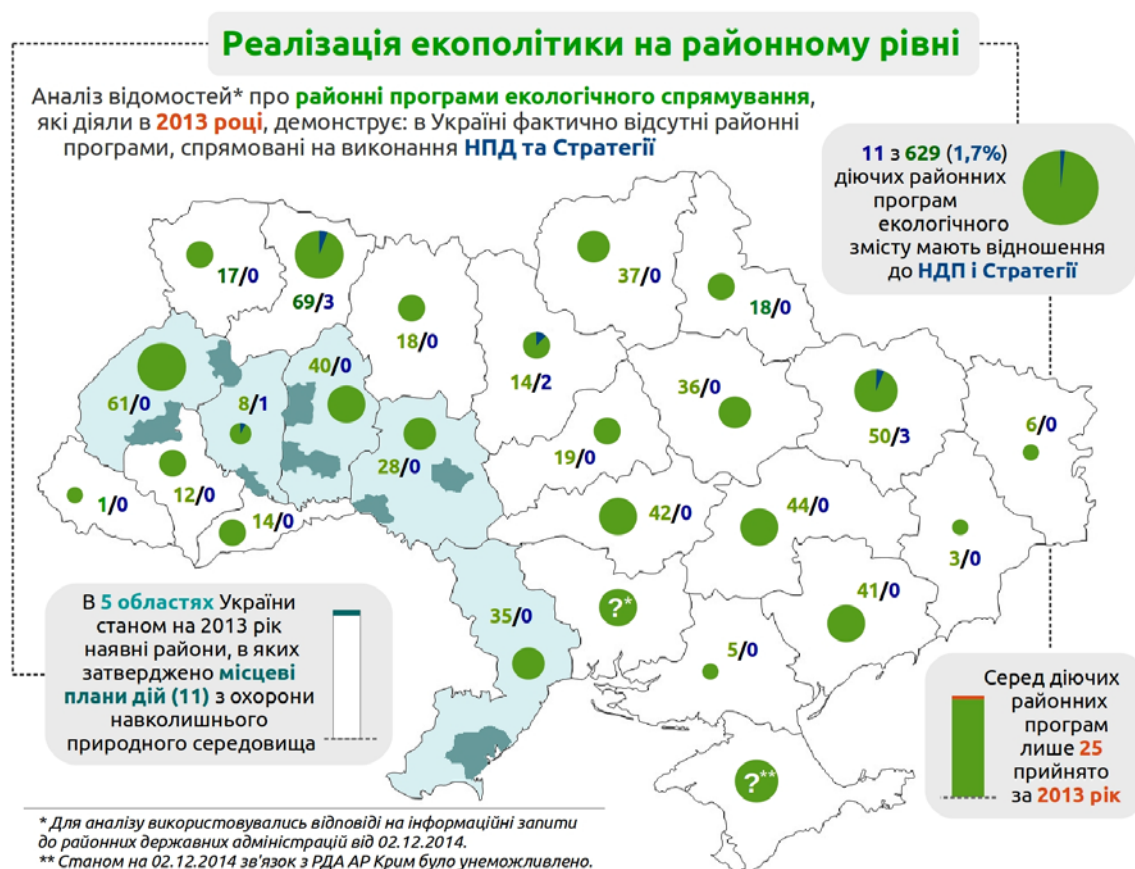
²⁹ У нашому дослідженні не аналізуються програми на території АР Крим з причини неможливості отримати інформацію про них у 2014 році, в час проведення нашого дослідження.

³⁰ Практично в усіх випадках посилання у листах районних державних адміністрацій і районних рад про врахування НПД у вже наявних в районі програмах або навіть про внесення відповідних змін в такі програми у зв'язку з затвердженням НПД жодним чином не відображається у преамбулах самих програм, які практично ніде не зазначають, що документ розроблений на виконання НПД.

³¹ <http://document.ua/pro-rozvitok-prirodno-zapovidnogo-fondu-v-oblasti-doc199744.html>

природно-заповідного фонду району»³², які переносять відповідно на обласний і районний рівень заявлені на державному рівні показники пріоритетного розвитку мережі природно-заповідного фонду.

Також відзначимо низьку активність органів місцевого самоврядування і щодо прийняття програмних документів у 2013 р. в принципі. З діючих в областях і районах програм лише 4,5 % приймалися в 2013 році (25 районних і 11 обласних). Разом з тим, важливо відмітити, що велика кількість програм завершує термін дії в 2013 або в 2014 році. В усіх без винятку випадках, коли в областях і районах наявні такі програми, в 2013 році не прийняті нові, розраховані на наступний період, тобто аналогічні документи. Виняток становить Рівненська область, де у 2013 р. були затверджені 5 тематичних екологічних програм, розрахованих на період до 2020–2021 рр.



Ілюстрація 4. Реалізація екополітики на районному рівні у 2013 році.

Що стосується районів, то 26 з них підтвердили повну відсутність будь-яких програм екологічного змісту (Малинський, Овруцький, Глобинський, Лубенський, Миронівський, Макарівецький, Калинівський, Добровеличківський, Кіровоградський, Гайворонський, Новоукраїнський, Білопільський, Чигиринський, Волочиський, Красилівський, Старовижівський, Ківерцівський, Підгаєцький, Лановецький, Монастириський, Рахівський, Іршавський, Кіцманський, Герцаївський, Глибоцький, Хотинський).

³² <http://www.oda.te.gov.ua/zalishchytska/ua/catalog/item/33555.htm>

Таким чином, всі програми в областях і районах, навіть із подібною тематикою, прийняті в різні періоди і мають різноплановий зміст, що виключає можливість проведення аналізу реалізації на місцях окремих галузей екологічної політики. Винятком є лише тематика лісорозведення, яке складає найбільшу частку фінансування у програмі «Ліси України» на 2010–2015 рр. Обласні програми розвитку лісового господарства або залісення прийняті на виконання цієї програми в усіх областях (окрім м. Києва) і розраховані на однаковий період. Разом з тим, детальний аналіз стану виконання цих програм показав, що значною мірою вони не були виконані через відсутність в областях і районах відповідних коштів.

На відміну від програм, в областях значно успішніше затверджувалися місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища (МЕПЕД), введені відповідними розпорядженнями голів ОДА. Підставою розробки таких планів є розроблені Мінприроди України «Методичні рекомендації з підготовки, погодження та затвердження місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища», які мають рекомендаційний характер³³ і лише оприлюднені на сайті Мінприроди. Втім, у 9 областях такі плани були прийняті.

Зокрема, у Вінницькій області такі плани затверджені не лише на обласному рівні, а і в Могилів-Подільському та Немирівському районах. Ще в 10 районах та 3 містах заходи увійшли до місцевих програм. У Львівській області головою обласної державної адміністрації видано доручення від 01.08.2011 № 65/0/6-11, згідно з п. 20 якого голови райдержадміністрацій та міські голови міст обласного значення повинні забезпечити упродовж 2012 року розробку та затвердження місцевих планів дій та стратегій з охорони навколишнього природного середовища районів та міст. На жаль, нам вдалось знайти інформацію лише про три такі районні плани — у Бродівському, Стрийському та Жидачівському районах. На виконання даного плану прийняті плани у 12 сільських радах району. Також, плани реалізації на основі НПД мають наступні області: Хмельницька, Тернопільська, Харківська, Полтавська, Херсонська, Волинська, Рівненська, Закарпатська. На районному рівні відомо 11 планів реалізації НПД. Цікаво відзначити також, що Волочиський район Хмельницької області має районний план реалізації НПД, але не має жодної екологічної програми.

³³ Затверджені Наказом Мінприроди від 05.12.2012 № 618 і оприлюднені на сайті, як і всі нормативні накази.

VI. ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ

(Ключовий автор — Андрій Артов)

СНЕП України запропонувала в якості «важелів» досягнення цілей та відповідних завдань Стратегії 12 інструментів (див. колонку «Інструменти» в таблиці — додаток). Серед них є такі, що застосовуються широко, а є — вузького застосування. Наприклад, такий інструмент як «Міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін» використовується практично для досягнення усіх семи цілей СНЕП. У той же час, інструмент «Оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища» (інакше — використання Стратегічної екологічної оцінки) є безпосередньо необхідним лише для забезпечення інтеграції екологічної політики на національному (ціль 4) та регіональному (ціль 7) рівнях.

Нижче наводиться опис запропонованих показників та таблиця (в додатку 4) з переліком показників для кожного інструменту, за допомогою яких можна оцінити рівень застосування інструменту, стислий опис застосування інструменту в 2013 р. згідно кожного показника та бали, які повинні відобразити, наскільки застосування інструменту наблизило українське суспільство до досягнення цілей СНЕП.

Бальна оцінка передбачає наступне обґрунтування кількості балів: «0» — інструмент не застосовано в 2013 р.; «1» — інструмент застосовувався на мінімальному рівні (наприклад, діяла одна обласна міжвідомча комісія щодо моніторингу довкілля); «2» — інструмент застосовувався на середньому рівні (наприклад, в області діяли дві – три міжвідомчі комісії щодо моніторингу довкілля, формування екомережі); «3» — інструмент застосовувався повною мірою (наприклад, в області діяли міжвідомчі комісії, сфери діяльності яких охоплювали всі ключові питання ОНПС та природокористування). Під словом «діяти» у даному випадку пропонується розуміти діяльність, яка фактично впливала на сферу дії комісії: наприклад, комісія з формування екомережі розглянула та рекомендувала створення нових територій ПЗФ, затвердила регіональну схему екомережі і т. п.

Опис показників

Вибір показників, оцінка рівня застосування інструменту та визначення балів результативності зроблені на основі думок експертів. Існує обмеження оцінок даного розділу: показники в значній мірі мають формальний характер (тобто, показують наявність розроблених нормативно-правових актів, програм, створених комісій тощо), що обґрунтовано наявністю доступної інформації. Відображення практичного застосування інструментів у реальному житті потребує інших даних; наприклад, для оцінки результативності використання інструменту «освіта та наукове забезпечення» в частині освіти необхідними є дані щодо опитувань тих, хто був залучений до процесу освіти або інформування (що теж передбачено цим інструментом). Оскільки таких доступних даних в національному та регіональному вимірах не існує, були обрані показники на рівні програмування та прийняття НПА. В той же час, за наявності доступної інформації до переліку показників включалися показники щодо практичного застосування інструментів.

Низка показників відображує охоплення правовими та інституційними рамками ключових сфер ОНПС та природокористування. Для цієї оцінки визначено такий перелік сфер: 1) територіальне планування та розвиток, 2) охорона атмосферного повітря, 3) охорона лісів, 4) охорона надр, земель та ландшафтів, 5) управління водними ресурсами та прибережною зоною, 6) моніторинг довкілля, 7) розвиток екомережі та збереження біорізноманіття, 8) управління відходами, 9) зміна клімату, 10) гігієна довкілля, 11) енергозбереження.

Для визначення рівня застосування інструментів були використані звіти Мінприроди щодо реалізації НПД в 2013 р. та виконання плану робіт на 2013 р.³⁴, перелік НПА, розроблених Мінприроди в 2013 році³⁵ та низка інших джерел (див. посилання).

Міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін

Цей інструмент є критично необхідним, тому що найбільшою мірою є інструментом «інтеграції», що є самою суттю сучасної екологічної політики та управління. Показники відображають наявність міжсекторальних рамок на національному та регіональному рівнях — інституційних (міжвідомчі комісії, робочі групи, ради), програмних та правових. Крім того, два показники відображають наявність практичних кроків — наприклад, проведення конференції «Довкілля для України» та впровадження пілотного проекту в Карпатах.

За даними дослідження інструмент «міжсекторальне партнерство» отримав 19 балів з 33 максимально можливих, а отже, результативність застосування інструменту складає 57,6 %.

Коментар:

На національному рівні існує невелика кількість міжвідомчих комісій, що діють в обмежених сферах охорони навколишнього природного середовища та природокористування — рівень взаємодії дуже низький. Незначною є і кількість міжвідомчих програм. Ситуація ускладнюється відомчим «розподілом» управління, що перешкоджає інтеграції.

На регіональному рівні ситуація дещо краща: існує більше комісій, рад та робочих груп, які займаються міжсекторальними питаннями, але тут є нахил у бік «сталого» соціально-економічного розвитку.

Рекомендації: створити на національному рівні міжсекторальні комісії зі сталого розвитку та щодо гігієни навколишнього середовища; на регіональному рівні необхідні майданчики (ради, комісії) для роботи з інтегрованого планування, де необхідно поєднати територіальне планування та стратегії розвитку, з одного боку, та розвиток екомережі й схеми охорони природних ресурсів — з іншого.

Оцінка впливу виконання стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища

Це також інструмент інтеграції — застосування Стратегічної екологічної оцінки (СЕО): показники відображають кроки на правовому шляху застосування СЕО (розроблені та прийняті НПА) та практику використання СЕО на національному та регіональному рівнях.

³⁴ <http://www.menr.gov.ua/about/task>

³⁵ <http://www.menr.gov.ua/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>

Окремо для Дніпропетровської області можливо було б поставити в четвертій колонці (таблиця в додатку 4) 3 бали, тому що там у 2013–2014 рр. здійснювалась CEO Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року (за нашими даними, це другий випадок проведення в Україні CEO стратегій територіального розвитку і перший для обласних стратегій).

Цей інструмент було оцінено у 2 бали з 9 можливих. Результативність застосування складає 22,2 %

Коментар: результативність значно зросте, якщо будуть прийняті розроблені закони, це необхідно зробити якомога швидше.

Удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища

Два показники відображають ступінь формального наближення дозвільної системи до вимог ЄС — як відносно спрощення процедури отримання дозволу, так і щодо інтегрованого запобігання забрудненням та щодо контролю. Також додано один «практичний» показник — стосовно визначення в навколишньому середовищі чотирьох груп найбільш впливових забруднювачів.

Даний показник отримав 3 бали з 9 максимально можливих. Результативність його застосування складає 33,3 %.

Коментар: створення дозвільної системи на основі застосування інтегрованого дозволу та принципу BAT вимагає змістових змін існуючого законодавства для впровадження правил вибору найкращих доступних технологій, можливості відступати від нормативу впливу на окремі природні сфери для зниження сумарного впливу.

Екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища

Визначені показники відображають рівень наближення системи оцінки впливу на довкілля до стандартів ЄС. Крім того, додано показник, що відображає нинішній рівень відкритості інформації про ОВНС та екоекспертизи.

Цей показник оцінено у 5 балів із 15 максимально можливих. Результативність застосування цього інструменту — 33,3 %.

Коментар: результативність застосування даного інструменту значно зросте, якщо два інструменти (щодо ОВНС та CEO) будуть впроваджені разом.

Екологічний аудит, системи екологічного управління, екологічне маркування

Показники відображають розвиток правових рамок щодо наявності та розвитку систем екологічного аудиту та маркування. Крім того, два показники відображають фактичну ситуацію — частку підприємств, які пройшли екологічний аудит, а також динаміку екологічної сертифікації.

Як і попередній, даний інструмент отримав 5 балів із 15 максимально можливих. Результативність його застосування — 33,3 %.

Коментар: впровадження системи «екологічний аудит — стандарт управління ISO 14 000» залишається на дуже низькому рівні. Необхідно надати стимули підприємствам, які

відповідють стандарту. Перш за все, додати до переліку критеріїв відбору цільових проектів п. 8. Порядку проведення відбору цільових проектів екологічної модернізації підприємств, затвердженого постановою КМУ від 18.09.2013 р. № 756, підпункт «результати проведеного екологічного аудиту та сертифікат на відповідність системи управління підприємства вимогам стандарту ISO 14000».

Екологічне страхування

Доступні дані дозволили визначити лише рівень розвитку правових рамок екологічного страхування.

Даний інструмент було оцінено в 1 бал з 6 максимально можливих, а результативність його застосування склала 16,7 %.

Коментар: Перелік впливів на різні сфери охорони природного середовища та процесів природокористування, відносно яких проводиться обов'язкове страхування, залишається незмінним (визначені в ЗУ «Про страхування»). Крім того, норми страхового законодавства не відображають специфіку відношень до сфери ОНПС. Тому для розвитку та впровадження системи екологічного страхування рекомендується прийняти ЗУ «Про екологічне страхування».

Технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки

Показники відображають рівень охоплення ключових сфер ОНПС та природокористування стандартами та технічними регламентами.

Разом балів — 6 із 12 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 50 %.

Коментар: розробка технічних регламентів та стандартів досить швидко просувається, повільніше відбувається їх затвердження, ще значно повільніше — їх впровадження та контроль за цим процесом.

Законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища

Один показник охоплює всі проекти НПА, заплановані в НПД, два тематичні показники мають відношення до ОБНС та басейнового управління водними ресурсами. Ці два показники вибрані тому, що створення системи ОБНС згідно підходів ЄС та інтегроване управління водними ресурсами є серед ключових для практичної реалізації екополітики і мають відношення фактично до всіх цілей СНЕП. З іншого боку, відповідні проекти НПА розроблялися вже неодноразово і на часі їх «вбудовування» до правової системи України. Тому ці два показники відображають значною мірою ефективність виконання НПД.

Разом балів — 3 із 9 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 33,3 %.

Коментар: Розробляється дуже багато проектів НПА (на сайті Мінприроди в 2013 р. розміщено 139 проектів документів), але приймається невелика їх частина. Такі ключові правові зміни, які, наприклад, необхідні для впровадження системи ОБНС згідно підходів ЄС та інтегрованого управління водними ресурсами, роками очікують прийняття. Головні причини — сталий розвиток не є серед пріоритетів діяльності влади, існує прагнення зберегти «традиційну» експлуатацію природних ресурсів.

Освіта та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики

Відносно освіти показники відображають правові та програмні рамки щодо наукового забезпечення. Показник характеризує фактичну роботу з розробки наукових матеріалів у 2013 році.

Разом балів — 3 із 9 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 33,3 %.

Коментар: формально система безперервної освіти більш-менш створена, але її ефективність під питанням; для оцінки ефективності застосування інструменту необхідні дані опитувань школярів, студентів, держсужбовців³⁶.

Економічні та фінансові механізми

Два перші показники відображають фактичне застосування інструменту — зростання податків та платежів; два останні — рівень розвитку правових рамок для збору та використання платежів за природокористування та вплив на довкілля.

Разом балів — 6 із 12 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 50 %.

Коментар: На сьогодні в Україні створена (вже існувала до 2013 року) система стимулювання суб'єктів господарювання в сфері використання відновлюваних джерел енергії (включаючи «зелений» тариф, пільги в оподаткуванні, пільговий режим приєднання до електричної мережі). Поступово збільшуються ставки платежів за використання природних ресурсів та забруднення довкілля (екологічний податок). Але відміна в 2013 році рентної плати за видобування вуглеводнів зменшила ефективність цього процесу.

Рекомендації: Необхідно поширювати систему стимулювання на всі ланки життєвого циклу товарів та послуг, сформувати накопичення платежів за використання водних ресурсів (а можливо, і за використання лісових ресурсів та надр) та за забруднення водних об'єктів у річковому басейні для виконання планів управління водними басейнами. Також потребує змін процедура прийняття рішень щодо розподілу фінансування з ФОПС, щоб пов'язати фінансування з пріоритетами та запобігти лобіювання окремих осіб та підприємств.

Моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки

Два показники відображають рівень розвитку правових рамок моніторингу та контролю, один — практичне застосування інструменту.

Разом балів — 4 із 9 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 44,6 %.

Коментар: Результатами моніторингу повинні бути не купою даних, які ніяк неможливо використати, а, по-перше, зведені дані в наочній та доступній формі, з яких мешканець може дізнатися про стан довкілля свого населеного пункту, та, по-друге, рекомендації до проектів рішень відносно змін в територіальному управлінні та природоко-

³⁶ http://chercassy-rvo.at.ua/load/doshkilna_osvita/nakaz_monmsu_615_vid_22_05_12_roku_pro_zatverdzhennja_bazovogo_komponenta_doshkilnoji_osvi_ti_nova_redakcija/3-1-0-69)

ристуванні, прийняття яких призведе до поліпшення стану довкілля. І розташування пунктів моніторингу, використання тих чи інших технічних засобів, регламент проведення моніторингу необхідно визначати, виходячи з цих двох очікуваних результатів.

Цю логіку моніторингу відображено в Положенні про державну систему моніторингу довкілля (затверджена Постановою КМУ від 30.03.1998 №391)³⁷: «Державна система моніторингу довкілля (далі — система моніторингу) — це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки».



Ілюстрація 5. Застосування інструментів реалізації екологічної політики України в 2013 р.

Міжнародне співробітництво у сфері ОНПС та забезпечення екологічної безпеки

Два показники відстежують рівень інтеграції міжнародних вимог та рекомендацій до законодавства, один показник — організаційні та практичні дії у транскордонному співробітництві. Разом балів — 5 із 12 максимально можливих.

Результативність застосування інструменту — 41,6 %.

Коментар: Україна є стороною багатьох природоохоронних конвенцій, що безумовно створює її позитивний імідж як держави, що сповідує світові природоохоронні цінності, але великою проблемою є низький рівень імплементації положень конвенцій. Тому необхідно

³⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>

створити ретельні реальні плани дій до кожної конвенції та дуже уважно аналізувати можливості імплементації при розгляданні питань підписання нових конвенцій.

Узагальнюючи, можемо сказати, що середній рівень результативності застосування інструментів сягає третини. Це значною мірою пояснюється тим, що багато НПА розроблені, але не затверджені і тому не мають впливу на практику природокористування. Наприклад, блок «інтеграційних» інструментів (міжсекторальна співпраця та СЕО) виглядає наразі, як програмна та інституційна рамка (рівень результативності інструменту «міжсекторальна співпраця» більше 50 %), котра практично не діє через відсутність наповнення. СЕО не працює — рівень результативності інструменту СЕО трохи більше 20 %.

Блок регуляторних інструментів (технічне регулювання, ОВНС, дозволи, аудит, страхування) показує результативність також на рівні третини (за виключенням страхування, яке існує в дуже обмеженому вигляді). Причина в тому, що всі складові блоку потребують доопрацювання. Такий регуляторний інструмент, як податки та збори, вже розвинений в державі (рівень досягає 50 %), що дозволяє зібрати значні кошти. Але є проблема їх своєчасного отримання та ефективного використання на пріоритетні заходи. У той же час, механізму пільг практично ще не існує.

Законодавство дуже повільно та поступово поліпшується, ніби «намацуючи» свій шлях. З іншого боку, існує висока планка задекларованих намірів — підписані численні міжнародні конвенції. Рівень результативності інструменту «міжнародне співробітництво» (більше 40 %) штучно завищується, насамперед, підписанням угод, а не їх виконанням. Отже, скорочення розриву між намірами — міжнародними зобов'язаннями — та можливостями внутрішнього законодавства є необхідним вектором подальшого застосування цих інструментів для досягнення усіх цілей СНЕП.

Рівень результативності інструменту «освіта та наука» також на рівні 30 %. Головні недоліки застосування інструменту — відсутність підтримки освіти та науки, що мають розвинені інституційні структури та неефективна (навіть, непрофесійна) робота щодо інформування та просвіти населення.

Інструмент «моніторинг» показав результативність більше 40 % завдяки великій кількості інформації, яка збирається. Але подальше її використання близьке до нуля. З одного боку, немає попиту на отримані дані від влади, з іншого боку, отримана інформація узагальнюється таким чином та подається в такому вигляді, що владі важко зрозуміти, що можна з нею робити, який запит сформулювати. Те саме стосується населення. Тому практику моніторингу довілля необхідно терміново переглянути та забезпечити виконання стратегічного завдання, визначеного в Положенні про державну систему моніторингу довілля.

В цілому, сьогоденний процес застосування інструментів для досягнення цілей СНЕП нагадує мурашник, де кожна мураха несе свій інструмент, робить щось своє у своєму напрямку. Але в справжньому мурашнику всі забезпечують досягнення спільної мети. В нашому ж випадку такої впевненості немає. Тому можна рекомендувати організувати періодичні (можливо, дещо частіше, ніж раз на рік) «звірки годинників» — моніторинг та коригування управління виконання НПД та СНЕП. З іншого боку, вже настав час переглянути окремі позиції та формулювання обох документів.

VII. РЕАКЦІЯ НА ПОЛІТИКУ

1. Протестні акції

(Ключовий автор — Сергій Шапаренко)

Головною реакцією на українську політику останніх років стала Революція Гідності. Тому «локальні» реакції в 2013–2014 роках на українську екологічну політику варто розглядати, орієнтуючись на неї, як на центральну подію в цьому ряді, — в час до революції (01.01.13 – 21.11.13), під час неї (21.11.13 – 22.02.14) та після неї (з 22.02.14).

Більшість протестів на ті чи інші прояви екологічної політики до революції від протестних акцій попередніх років принципово нічим не відрізнялись. Це були мирні акції — мітинги або збори громадян, спрямовані на привернення уваги влади до вирішення проблем, які турбували місцевих мешканців. Наприклад, у Вінниці виступали проти вирубування вінницького лісопарку³⁸, мешканці Радянського району м. Макіївки — проти діяльності металургійного заводу ТОВ «Енергокапітал»³⁹, у Криму — проти розробки кам'яного кар'єру поблизу смт Коктебель (Феодосійська міськрада)⁴⁰. Зазвичай участь у таких акціях приймало від кількох десятків до кількох сотень чоловік (хоча в деяких випадках їх кількість могла доходити і до декількох тисяч — як, наприклад, в протестах мешканців Гуляйпольського району Запорізької області проти розробки уранового родовища)⁴¹.

Але в цей час відбувалися і «силові» акції — не характерні для попередніх років, але які стали характерними для Євромайдану: руйнування майна забудовників — під час протестів проти забудови Києва⁴² (слід зазначити, що завдяки «Форуму спасіння Києва» та іншим громадським об'єднанням тут такі акції проводилися і раніше), перекриття автотрас (наприклад, в якості протесту проти використання звалища відходів під с. Трипілля Київської обл.)⁴³, захоплення органів влади (штурм мешканцями Житомирщини обласної ради з вимогою скасувати дозвіл «Надрам України» на розробку титанових родовищ)⁴⁴.

Будучи лише реакцією людей на проблеми, що з'явилися поруч з їхніми домівками, проведені в цей час акції здебільшого (за виключенням хіба боротьби із забудовами Києва) не спрямовувалися на зміни екополітики, а отже і не були ланками більших кампаній. Кампаніями, які складалися з низки акцій і спрямовувалися на зміни екополітики, були кампанії проти видобутку сланцевого газу та проти будівництва на заході країни малих ГЕС.

Кампанія проти видобутку сланцевого газу стала найбільш масовою серед екологічних протестних кампаній останніх років. Акції в її рамках відбувалися в регіонах, де

³⁸ Винничане протестували у райсовета против вирубки лесопарка под строительство клиники. — <http://elect.in.ua/society/347-vinnichane-protestovali-u-raysoвета-protiv-vyrubki-lesoparka-pod-stroitelstvo-kliniki.html>.

³⁹ Металлургический завод в Макеевке целый год травит людей. Зреет бунт. — <http://www.ostro.org/donetsk/society/articles/424608/>.

⁴⁰ К открытию карьера в Коктебеле уже готовятся. — http://kafanews.com/novosti/66528/k-otkrytiyu-karera-v-koktebele-ushe-gotoviyatsya_2013-06-19.

⁴¹ Губернатор выступил против «уранового» карьера в Гуляйпольском районе. — http://zp.vgorode.ua/news/transport_y_infrastruktura/168161-hubernator-vystupyl-protiv-uranovoho-karera-v-huliaipolskom-raione.

⁴² В Киеве избили активистов во время акции протеста. — <http://podrobnosti.ua/society/2013/04/20/901053.html>.

⁴³ Село Триполье, это рядом с Киевом, засыпают мусором. — <http://ictv.ua/ru/index/view-media/id/34181>.

⁴⁴ «Гитлер нас не взял — Фирташу не сдадимся!». Почему губернатор житомирский дрогнул. — <http://argumentua.com/stati/gitler-nas-ne-vzyal-firtashu-ne-sdadimsya-pochemu-gubernator-zhitomirskii-drognul>.

планувалася розробка цієї корисної копалини — на заході та сході країни. Найбільш активно вони проходили на Донбасі — на півдні Луганської та на півночі Донецької областей, а також у Маріуполі та в південно-східних районах Харківщини. В низці населених пунктів ці акції проходили неодноразово; в основному вони збирали від десятків до сотень учасників, а в деяких випадках — і тисячі⁴⁵. З одного боку, такі протести були, безумовно, обґрунтованими, адже видобуток сланцевого газу як такий є небезпечним для довкілля, а в Україні ще й його вплив на довкілля був, фактично, втаємничений для громадськості⁴⁶. З іншого — як прибічники цього використання надр, так і деякі незалежні експерти стверджували, що ця кампанія курується російською стороною — про її фінансування «Газпромом» заявив навіть Генеральний секретар НАТО А. Расмуссен⁴⁷. В будь-якому випадку, слід зазначити активну участь у цій кампанії організацій, які в інших екологічних акціях помічені не були, — проросійського «Українського вибору» та «МММ»⁴⁸. «Український вибір» провів навіть «конференцію прибічників Митного союзу проти видобутку сланцевого газу»⁴⁹.

Оскільки спорудження малих ГЕС на заході країни загрожує руйнуванням не тільки природних комплексів, а й традиційного господарювання, відзнакою кампанії проти них стала участь у ній різних стейкхолдерів: місцевих мешканців, екологічних та туристських неурядових організацій. Починалася ця кампанія з «мирних» акцій та судових позовів⁵⁰, але через їх неефективність в 2014 році почалися й «силові» акції — розорення та блокування будівельного майданчика в с. Нижній Бистрий Хустського району Закарпатської області⁵¹ та блокування будівництва в сс. Біла Річка та Голошино Верховинського району Івано-Франківської області⁵².

На час Революції гідності на більшій частині України протестні реакції на екологічну політику припиняються — як правило, активісти, які займалися вирішенням локальних проблем, приймали активну участь і в Євромайдані. Але в регіонах, де Євромайдан мав меншу підтримку, вони продовжувалися (наприклад, акції проти будівництва китайськими інвесторами глибоководного порту в Сакському районі Криму⁵³, хоча їх інтенсивність і там знизилася).

Так само після революції, з початком російської агресії сили громадянського суспільства були кинуті на захист держави, інші проблеми набули другорядного значення. Тому інтенсивність реагування на екологічну політику в порівнянні з аналогічним «дореволюційним» періодом також знизилася.

⁴⁵ «При владі жадібні виродки!» — жителі Харківщини та Донеччини протестували проти видобутку сланцевого газу. — <http://gazeta.ua/articles/politics/pri-vladi-zhadibni-virodki-zhiteli-harkivschini-ta-donechchini-protestuvali-proti-vidobutku-slanceвого-gazu/487718>.

⁴⁶ Громадська рада розглянула екологічні аспекти видобутку сланцевого газу в Україні. — http://pecheneg.org.ua/ru/slate_gas_publicity.

⁴⁷ Россия тайно финансирует кампанию против добычи сланцевого газа в Европе, — генсек НАТО. — <http://zn.ua/WORLD/rossiya-tayno-finansiruet-kampaniyu-protiv-dobychi-slanceвого-gaza-v-evrope-gensek-nato-147533.html>.

⁴⁸ Митинг против Добычи сланцевого газа в Донецке. — <http://frankensstein.livejournal.com/373411.html>.

⁴⁹ Сланцевый газ — гробит Донбасс! — <http://vybor.ua/article/slancevyy-gaz/slancevyy-gaz-grobit-donbass.html>.

⁵⁰ У Чернівцях протестують проти будівництва малих ГЕС. — http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/u_chernivcih_protestujut_protiv_budivnictva_malih_ges/.

⁵¹ Жителі Закарпаття об'явили малым ГЭС партизанскую войну. — http://ua-reporter.com.ua/uzhgorod/zhiteli-zakarpattia-objavili-malym-ges-partizanskuju-voynu_126108.

⁵² Горяни воюють з «інвесторами» за Білий Черемош. — http://kurs.if.ua/articles/viyina_za_cheremosh_10_na_koryst_gutsuliv_2668.html.

⁵³ «Смон Кутай» — Крым против кутайских инвестиций. — <http://flot2017.com/posts/new/6132>.

Всі згадані акції (крім кампанії проти малих ГЕС — див. вище) проводилися місцевим населенням за невеликої участі активістів НУО. Крім них проводилися кампанії і суто екологічних громадських організацій (наприклад, проти полювання на територіях природно-заповідного фонду⁵⁴ або проти вирубки національного природного парку «Гомільшанські ліси»⁵⁵), які складалися не стільки з пікетів й інших громадських акцій, скільки зі зборів підписів та виступів у ЗМІ, а якщо пікети і відбувалися, то були нечисленими.

Чи вдалося вирішити проблеми, які піднімалися під час цих протестів, сказати складно: по-перше, через брак інформації, по-друге, через те, що наша влада часто призупиняє діяльність поки проти неї відбуваються протести, і поновлює її після їх закінчення. Втім, з позитивних моментів можна зазначити, що компанія «Шеврон» ніби відмовилася від досліджень та розробок родовищ сланцевого газу на Олеській площі.

2. Огляд судової практики

(Ключовий автор — Єлизавета Алексєєва)

Судова практика у справах, що стосуються довкілля, на жаль, іще досі не відображає дійсну реакцію громадян та їх об'єднань на державну екологічну політику. Рівень довіри до судів у цій сфері не є вищим, ніж у будь-якій іншій. Тим не менше, завдяки діяльності активних інститутів громадянського суспільства, а також окремих свідомих громадян судова практика у цій сфері розвивається.

У 2013 р. суди України вирішили дещо більшу, у порівнянні із іншими роками, кількість спорів з питань, що стосуються довкілля. Незадоволення значної частини суспільства державною екологічною політикою сягнуло рівня судових процесів проти уряду та різноманітних державних органів у питаннях законності процесів розвідки та видобутку нетрадиційних вуглеводнів великими іноземними компаніями, продовження строків експлуатації атомних реакторів, будівництва малих ГЕС у Карпатах, управління у сфері охорони довкілля.

У сфері розвідки та видобутку нетрадиційних вуглеводнів

Вже в лютому 2013 р. Донецький окружний адміністративний суд розглянув справу за позовом приватної особи про скасування рішення Донецької обласної ради про погодження проекту угоди про розподіл вуглеводнів щодо ділянки Юзівська⁵⁶. У березні аналогічний спір подали спільно Громадське об'єднання «Донецький екологічний рух» та ВГО «МАМА-86»⁵⁷. У жовтні суд вирішив іще один подібний спір за позовом приватної особи до Міністра екології та Мінприроди України⁵⁸.

В травні 2013 р. народний депутат України звернувся до Харківського окружного адміністративного суду із позовом про визнання протиправним неоприлюднення проекту розпорядження Харківської обласної ради про погодження проекту Юзівської угоди та скасування такого розпорядження⁵⁹. У червні цей же суд розглянув аналогічний позов від

⁵⁴ Куди ховатись білоокі качці? — <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/kudi-hovatis-bilookij-kachci/>

⁵⁵ Кому бути директором «Гомільшанських лісів»? — <http://pechenegy.org.ua/uk/node/1007>

⁵⁶ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29384688>

⁵⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30144690>

⁵⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34106335>

⁵⁹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31409843>

приватної особи (адвоката за родом діяльності), який був занепокоєний питанням розробки сланцевого газу на території області, де він проживає; а у вересні ще один — від іншого громадянина України⁶⁰.

В липні МБО «Екологія – Право – Людина» звернулася до суду з позовом до КМУ, в якому просила визнати протиправними дії КМУ по наданню Юзівській угоді статусу конфіденційної, а також зобов'язати КМУ оприлюднити текст такої угоди⁶¹.

У жовтні ЕПЛ звернулася з позовом до Державної служби геології та надр України про визнання протиправною відмови у наданні та зобов'язання надати копію спеціального дозволу на користування надрами на виконання Юзівської угоди⁶².

Наприкінці року приватна особа спільно з Донецькою обласною організацією інвалідів війни, учасників бойових дій та збройних сил подала низку цивільних позовів про визнання Юзівської угоди недійсною та застосування наслідків недійсності угоди до КМУ та компанії Шелл. Один із цих спорів у грудні 2013 р. був вирішений по суті⁶³, інші залишилися не розглянутими із процесуальних підстав.

Ще одним цікавим судовим процесом є справа ЕПЛ (подана у вересні 2013 р., але вирішена вже у 2014 р.) про визнання протиправними дії КМУ по укладенню Юзівської угоди без проведення обов'язкових державних експертиз та зобов'язання утриматися від укладення Олеської угоди без попереднього проведення таких експертиз⁶⁴. Подібний позов від фізичної особи та ГО «Невідворотність покарання» був розглянутий у грудні 2013 року⁶⁵.

Ще декілька позовів були подані з метою оскаржити незаконні відмови органів різного рівня надати громадськості проект чи підписаний текст Юзівської чи Олеської угод.

На жаль, усі без виключення ці справи були вирішені на користь держави та інвесторів.

У сфері розвитку ядерної енергетики

У 2013 р. громадськість України активно критикувала уряд з питань добудови нових та продовження термінів експлуатації старих ядерних енергоблоків. Зокрема, МБО «Екологія – Право – Людина» активно намагалася ініціювати судові процеси з питань добудови Хмельницької АЕС, а також продовження термінів експлуатації атомних енергоблоків Рівненської та Південно-Української АЕС. Жоден із майже десяти позовів не був розглянутий по суті, а провадження — незважаючи на оскарження в апеляційному та касаційному порядкух — були закриті з процесуальних підстав (неможливість судового оскарження окремих рішень у сфері ядерної енергетики, відсутність у позивачів прав, що порушуються оскаржуваними актами чи діями (стендінг), збіг строків позовної давності і т.д.).

Разом з тим, на міжнародному рівні у 2013 р. Комітет із впровадження Конвенції Еспо розглядав інформацію, подану у 2011 році ГО «Екоклуб» (м. Рівне) щодо продовження строків експлуатації реакторів на Рівненській АЕС⁶⁶. В 2014 р. Нарада Сторін конвенції Еспо

⁶⁰ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33636160>

⁶¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32537485>

⁶² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34425352>

⁶³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36289671>

⁶⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37941748>

⁶⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36403884>

⁶⁶ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2013/eia/ic/ece.mp.eia.ic.2013.6_advance_copy.pdf

визнала, що Україна у цьому контексті порушила свої міжнародні зобов'язання за конвенцією.

У сфері будівництва малих ГЕС у Карпатах

У січні 2013 р. у селищі Верховина районний суд вирішив справу за позовом приватної особи та екологічної громадської організації «Врятуємо Карпати разом» до приватного підприємця та сільської ради Верховинського району Івано-Франківської області про визнання нечинним рішення виконавчого комітету сільської ради, яким надано дозвіл на відновлення будівництва міні-ГЕС № 2 в с. Пробійнівка Верховинського району Івано-Франківської області з підстав порушення права місцевої громади брати участь у прийнятті такого рішення⁶⁷.

У липні 2013 р. в Ужгороді розглядалася справа за позовом прокурора Рахівського району в інтересах держави до ТзОВ «Енергія Карпат» та Рахівської РДА Закарпатської області про визнання недійсним та скасування розпорядження голови РДА, визнання недійсним договору оренди землі та скасування його державної реєстрації щодо малої гідроелектростанції на струмку Ільмен (притока р. Чорна Тиса, с. Білин).

У сфері захисту об'єктів природно-заповідного фонду України

Адміністративні суди м. Києва розглянули два позови приватної особи та Національного екологічного центру України, як третьої особи на боці позивача, спрямовані на захист державного орнітологічного заказника «Пірнівський». Один позов був поданий до Державної екологічної інспекції у Київській області про визнання неправомірною бездіяльності інспекції щодо невиконання службових обов'язків, визнання незаконною перевірки на території заказника та зобов'язання провести перевірку щодо дотримання природоохоронного законодавства на території заказника у відповідності до охоронного зобов'язання та первинних меж його створення у 1987 р.⁶⁸ Другий позов був поданий до начальника Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Київській області та голови Пірнівської сільської ради, у якому позивачі просили визнати незаконними дії відповідачів щодо примусової зміни меж заказника «Пірнівський»; визнати нечинним положення про заказник від 2011 р. та зобов'язати Держуправління привести Положення у відповідність до вимог Закону та мети і завдань заказника, в межах, які відповідають рішенням про його створення; а також визнати незаконними дії Пірнівської сільської ради про надання дозволів на знищення соснових лісонасаджень на території заказника «Пірнівський»⁶⁹.

У вересні 2013 р. на бік природохоронців (Рада екоНУО м. Севастополя) став Вищий Адміністративний Суд України у спорі із Севастопольською міською радою у справі про збереження гаю червонокнижної сосни Станкевича, на місці якого приватний підприємець мав намір побудувати багатопверхівку. Суд зобов'язав міську раду розірвати договір оренди земельної ділянки з підприємцем, а той, у свою чергу, висадити на спірній ділянці як мінімум п'ятдесят дерев сосни Станкевича замість тих п'яти, які він встиг знищити⁷⁰.

⁶⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28757043>

⁶⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30506918>

⁶⁹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31344498>

⁷⁰ [http://new-](http://new-sebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/Margarita_Litvinenko_Mi_pobedili_v_Visshem_administrativnom_sude_Ukraini_i_spasli_ros_hchu_krasnoknignoy_sosni_Stankevicha_ot_unichtogeniya)

[sebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/Margarita_Litvinenko_Mi_pobedili_v_Visshem_administrativnom_sude_Ukraini_i_spasli_ros_hchu_krasnoknignoy_sosni_Stankevicha_ot_unichtogeniya](http://new-sebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/Margarita_Litvinenko_Mi_pobedili_v_Visshem_administrativnom_sude_Ukraini_i_spasli_ros_hchu_krasnoknignoy_sosni_Stankevicha_ot_unichtogeniya)

У сфері захисту тварин

У 2013 р. перемогою у Вищому Адміністративному Суді України завершився розгляд справи за позовом «Київського еколого-культурного центру» та ГО «ЕкоПраво-Київ» до Міністерства освіти і науки України про визнання протиправною бездіяльності Міністерства щодо незабезпечення викладання курсів з екологічної етики та гуманного ставлення до тварин у дошкільних навчальних закладах, у системі загальної середньої, професійно-технічної і вищої освіти та зобов'язання забезпечити викладання зазначених курсів, відповідно до вимог Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження»⁷¹.

Також «Київський еколого-культурний центр» та ГО «ЕкоПраво-Київ» позивалися до Державної інспекції з питань захисту прав споживачів у м. Києві про визнання протиправною бездіяльності інспекції у зв'язку із нездійсненням належної перевірки за додержанням законодавства про рекламу, захист прав споживачів та охорону здоров'я населення дельфінарієм «Немо» — Київського філіалу ТзОВ «Нерум»)⁷².

В судовому порядку за позовом «Київського еколого-культурного центру» та ГО «ЕкоПраво-Київ» протиправною було визнано бездіяльність Державного агентства лісових ресурсів України та Мінагрополітики України, пов'язану із неусуненням протиріччя між НПА щодо можливості селекційного відстрілу мисливської тварини іншим мисливцем у присутності особи, яка має дозвіл на селекційний відстріл, та зобов'язано усунути вказані протиріччя⁷³.

У 2013 р. судовою перемогою закінчилася всеукраїнська громадянська кампанія за заборону фосфіду цинку, координована «Київським еколого-культурним центром», у якій також брали участь ДОП КНУ «Зелене майбутнє», ЕкГ «Печеніги», ХОГО «Зелений Фронт», Українське товариство охорони птахів (УТОП), ВГО «Всеукраїнська екологічна ліга» (ВЕЛ), Асоціація зоозахисних організацій України. У судовому порядку за позовом ГО «Київський еколого-культурний центр» (КЕКЦ) і ГО «ЕкоПраво-Київ» вдалося нав'язати Мінприроди України вжити дії до скасування державної реєстрації токсичного пестициду фосфіду цинку та усіх його препаративних форм⁷⁴. На виконання цього судового рішення 5 грудня 2013 р. був виданий наказ про зняття з державної реєстрації фосфіду цинку.

Окремі питання державного управління у сфері охорони довкілля

У січні 2013 р. була поставлена крапка у судовій тяганині МБО «Екологія – Право – Людина» із приватним підприємством про витребування в останнього документів, що містять екологічну інформацію⁷⁵. Суд зобов'язав Відповідача надати МБО «Екологія – Право – Людина» документи, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Це єдиний випадок в українській судовій практиці, коли суд визнав обов'язок приватного підприємства, що здійснює негативний вплив на довкілля, забезпечувати доступ громадян до інформації щодо такого впливу відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Успіх МБО «Екологія – Право – Людина» у цій справі відзначено Центром політико-правових реформ у рейтингу найважливіших для правозахисту судових рішень у 2013 р.

⁷¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34553504>

⁷² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30658018>

⁷³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36641446>

⁷⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32247839>

⁷⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28787762>

У березні 2013 р. МБО «Екологія – Право – Людина» була змушена звернутися до суду в порядку судового контролю за виконанням судового рішення по справі про зобов'язання Мінприроди України опублікувати на своєму веб-сайті висновки державної екологічної експертизи за 2009–2011 рр. Суд у своїй ухвалі роз'яснив міністерству, що опублікуванню підлягають не лише висновки, що видається Мінприроди України, але й наукова еколого-експертна оцінка, що є невід'ємною частиною такого висновку. У 2014 р. Мінприроди України виконало це судове рішення у повному обсязі.

У лютому 2013 р. Львівський апеляційний адміністративний суд вирішив на користь МБО «Екологія – Право – Людина» справу про присвоєння грифу «для службового користування» висновкам державної екологічної експертизи у Державному управлінні екології у Львівській області⁷⁶.

У липні 2013 р. Окружний адміністративний суд Києва розглянув справу за позовом ЕПЛ про визнання незаконною бездіяльності Міністерства екології та природних ресурсів України як координатора діяльності з виконання зобов'язань України в межах Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату і зобов'язав його виконувати певні зобов'язання⁷⁷. У грудні 2013 р. апеляційний суд відхилив апеляцію Мінприроди України.

3. Особливості висвітлення екополітики у ЗМІ

(Ключові автори — Олексій Василюк, Тамара Малькова)

Загальний тренд участі ЗМІ у втіленні екополітики у 2013 р. можна охарактеризувати таким чином: ЗМІ не цікавилися екологічною політикою держави, не здійснювали моніторинг прийнятих рішень різного рівня у галузі охорони довкілля та проектів таких рішень, оприлюднених для обговорення перед прийняттям. Сплеск активності громадськості в 2013 р. (в т. ч. і найбільш масові за роки незалежності екологічні протести — виступи населення Харківської та Донецької областей проти видобутку сланцевого газу) практично не був відображений у ЗМІ. Загальна ситуація залежала від політики: оскільки рік став останнім, коли активно розвивався тиск цензури на ЗМІ. Особливо цензура стосувалась тем, дотичних до керівництва вищих органів державної влади (передусім йдеться про родину тодішнього президента В. Януковича), а також пов'язаних із низкою тем, у яких зазначені особи були зацікавлені. Наприклад, забороненою виявилась тематика видобутку в Україні сланцевого газу та підписання Україною угод з кампаніями «Шелл» та «Шеврон». Крім цензури, в 2013 р. почали поширюватись пропагандистські публікації, які зображували діяльність громадських організацій, що борються проти видобутку сланцевого газу, проти будівництва малих ГЕС та ін. — як негативну, «замовну».

Здобутки Мінприроди в роботі зі ЗМІ

Мінприроди звітує про такі досягнення

1. *Опрацьовано 135 журналістських запитів. 3 актуальних екологічних питань організовано коментарі керівництва та фахівців Мінприроди на основних телеканалах і провідних друкованих виданнях.*

⁷⁶ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29748569>

⁷⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32639259>

Щодо кількості запитів, — це відносна цифра, яка, на жаль, не дає уявлення про якість і зміст. Стосовно ж «основних і провідних» ЗМІ, з якими співпрацювало міністерство, то вони не є реально ані провідними, ані популярними чи рейтинговими. Найбільше коментарів та виступів міністра було на телеканалі БТБ, рейтинг якого не дозволяє вважати його впливовим. Інші ЗМІ: Перший національний, канал «Донбас», ТРК «НАДІЯ», Вісник екологічної безпеки, — також не входять до списку впливових ЗМІ. Загалом за рік із 1000 повідомлень, розміщених на сайті міністерства в якості новин чи анонсів, увагу ЗМІ привернули не більше 50. В основному, це інформація про різноманітні зустрічі, виступи, поїздки міністра. Тобто, завдання, яке у звіті міністерства описано як «Забезпечено висвітлення у засобах масової інформації діяльності Мінприроди та Міністра» по суті обмежувалось звітами про публічну діяльність міністра, яку висвітлювали окремі, не популярні, ЗМІ.

Там же висвітлювались і позиції міністра щодо таких гострих питань, як сланцевий газ, давались роз'яснення про аварію на підприємстві «Стирол», про ситуацію на Домбровському кар'єрі, законопроект про утилізаційний збір, посилення штрафів за браконьєрство. Окремі сюжети на інших каналах були присвячені таким темам, як утилізація батарейок, допомога від НАТО в поводженні з радіоактивними відходами, введення курсу екології до шкільних програм, відкриття біогазового заводу, а також участь міністра Олега Проскурякова у ранковому шоу «Підйом» на Новому каналі.

2. Здійснюється постійне розміщення у мережі Інтернет реклами акцій природоохоронного спрямування таких як: «Викидай правильно» (про негативний вплив на довкілля батарейок і відповідно їх правильного збирання), «Зелені класи» (впровадження екоосвіти серед учнівської молоді), Міжнародний форум для сталого розвитку «Green Mind», Міжнародний екологічний форум «Довкілля для України», щорічний Міжнародний водний форум «AQUA-UKRAINE», Всеукраїнський конкурс «До чистих джерел», Національний етап Міжнародного конкурсу «Стокгольмський Юнацький Водний Приз» та низку інших заходів направлених на інформування широких кіл громадськості про діяльність міністерства.

Усі ці заходи висвітлювалися на сторінках міністерства та залучених організацій, виходу на широку публіку не відбулося.

Найбільш резонансні теми року — погляд громадськості

У цей же час електронними розсилками та соціальними мережами поширюється величезний масив інформації від громадських організацій, обсяг якого складно оцінити.

Найбільше громадськість непокоять наступні теми (за рейтингом популярності):

- захист парків та територій ПЗФ, в тому числі випадки незаконної забудови, переслідування природоохоронників, полювання в заповідниках, охорона степів;
- сланцевий газ;
- малі ГЕС у Карпатах;
- поводження з рідкісними хижими птахами, захист хижаків (анти-вовча кампанія), погане утримання тварин задля розваг у зоопарках, пересувних цирках океанаріумах тощо;
- користування надрами та розкрадання чорнозему, гравію, пісків;

- захист первоцвітів, новорічних ялинок;
- захист Дніпра та інших водойм, у тому числі підземних вод;
- реформа держорганів та співпраця з парламентом і урядовцями.

Форми та методи роботи, які використовує громадськість задля залучення ЗМІ: прес-конференції, прес-клуби, прес-тури; акції, пікети, рейди; конкурси, виставки (в тому числі, участь у міжнародних виставках), ярмарки, фестивалі; флеш-моби; навчання; петиції, заяви, збір підписів. Найбільш ефективними, як правило, виявляються ті, що пропонують гостру тему разом з цікавою картинкою. Проте, часом публічні заходи викликають і протилежну очікуваній реакцію ЗМІ. Наприклад, публікація на сайті «Українська правда» з посиланням на «Наші гроші» — *«Мінприроди заднім числом обрало найдорожче місце для проведення форуму за мільйон»*. 17 травня 2013 р. Йдеться про форум «Довкілля для України», проведення якого подається у звіті Мінприроди України як серйозне досягнення.

Варто визнати, що лише невелика кількість екоНУО дійсно активно працюють зі ЗМІ, тому значну роль відіграє лише низка НУО, що здійснюють планомірну медіа-діяльність (поширюють в ЗМІ прес-релізи, анонси подій та новини, як власні, так і щодо інших НУО). Такими є, зокрема ЕкГ «Печеніги», ВГО «Національний екологічний центр України», Дружина охорони природи м. Києва, ХОГО «Зелений Фронт», МБО ІЦ «Зелене досьє». Також активне постачання власної інформації в медіа у 2013 р. здійснювали ГО «Київський еколого-культурний центр», ВГО «Всеукраїнська екологічна ліга», «Морква-Клуб», Громада рибалок України та ін. Велику кількість важливих відеоматеріалів, в т.ч. повних відеOVERСІЙ важливих нарад та засідань різного рівня, присвячених актуальним екологічним темам, підготувала та оприлюднила незалежна кампанія «GreenVideo»⁷⁸.

Втім, у межах самого громадського екоруху значну роль у внутрішній комунікації, поширенні інформації (в т.ч. в ЗМІ та до широких кіл громадськості) почали відігравати соціальні мережі, в яких більшість впливових НУО завели власні сторінки (див. додаток 5). Враховуючи активність НУО в соцмережах, значно активніше вести власні сторінки почали також профільні екологічні державні органи — Мінприроди України, Держлісагенство України та ДЕІ України.

Як відображається екологічна проблематика в ЗМІ

Найбільш рейтинговими телеканалами в 2013 р. були «1+1», «Інтер», СТБ, ICTV, ТРК «Україна». Однією з найважливіших тенденцій минулого року стала поява Інтернет-мовників, які взяли на себе роль громадських, з огляду на відсутність політичної волі для ухвалення нового закону про суспільне мовлення. Приміром, «Громадське радіо» зібрало 60 тисяч гривень пожертв на «Спільнокошті», чим спростувало застереження щодо того, що українське суспільство не спроможне платити за громадське мовлення. А досвід «Громадського ТБ» (Hromadske.TV), яке стартувало восени в розпал подій на Євромайдані, засвідчив: в українському суспільстві є запит на актуальну незалежну інформацію й альтернативу стандартному шоу-телебаченню.

У «Радіокомітеті» констатували, що радіо у 2013 р. не лише досягло високих результатів за слуханням та охопленням, але й міцно закріпилось на досягнутому. *«Порівняно з початком року, загальний рейтинг радіо зріс на 12,6 %»*.

⁷⁸ <https://www.youtube.com/user/GreenVideoview>

Топ-програми на українському ТБ 2013 — бокс і футбол. Бій Володимир Кличко — Олександр Поветкін став найрейтинговішою трансляцією на українському телебаченні за 2013 рік. (інформацію взято на <http://www.telekritika.ua>)

Жодна з екологічних тем — ані з подачі міністерства, ані зусиллями громадськості — не ввійшла до будь-яких рейтингів популярності найвпливовіших ЗМІ. Але журналісти інколи самі звертаються до екологічної тематики. Перш за все, коли відбуваються надзвичайні ситуації. В розділі веб-сторінки міністерства «Реагування на критику» якраз і можна побачити, які саме проблеми «зацепили» українців. Саме тут — найбільш популярні та впливові ЗМІ (додаток 6).

Винятком можна вважати лише сплеск публікацій у серпні 2013 р., присвячений затвердженню нових такс для обрахування збитків, нанесених державі знищенням видів флори та фауни, занесених до Червоної книги України. Не будучи політизованим, повідомлення про те, що штрафи за знищення рідкісних видів збільшені в 5–20 разів, виявилось достатньо привабливим, щоб зайняти місце центральної теми у ЗМІ протягом тижня.

Як і в попередні роки, бракувало тематичних рубрик у популярних та загально-українських виданнях, що були би присвячені проблемам довкілля. З боку державних органів також не розвивались ініціативи створення таких рубрик. Відсутні і тематичні телепередачі (окрім передачі «Лісовий патруль», що здійснює більше рекламну функцію для поліпшення іміджу лісової галузі, ніж будь-яку іншу⁷⁹). Певним позитивом є лише деякі радіохвилі, що мають тематичні екологічні радіопередачі. Такими у 2013 р. були радіо «Промінь» та радіо «Марія». Зокрема, щоденна передача «Азбука гармонії» на «Промені» на початку випуску мала 5-хвилинний випуск екологічних новин, в якому кожного дня озвучувалися найбільш актуальні екологічні новини, позбавлені цензури.

Більшість тем, що все ж фігурували у публікаціях та сюжетах протягом року, присвячені брендовим темам, у вирішенні яких зацікавлені місцеві громади (наприклад, масові рубки, видобуток бурштину на Рівненщині, гексахлорбензол у Калуші та деякі інші), що практично не має відношення до екополітики.

Дійсно важлива інформація, дотична до екологічної тематики, висвітлюється у 2013 році здебільшого незалежними ЗМІ та громадськими організаціями. Найбільш цікавими виявились журналістські акції Дмитра Гнапа, Тетяни Чорновіл та інших, що проникали на приватні мисливські угіддя «Білоозерське», «Сухолуччя». На жаль, публікації НУО не мають реального впливу на людей, адже поширюються лише у вузькому колі зацікавлених, так само, як і якісні публікації в галузевих та спеціалізованих виданнях.

Пропозиція: *запланувати на 2015 рік ґрунтовне дослідження стосовно публікацій на екологічну тематику в ЗМІ, їх популярності та ефективності.*

⁷⁹ Під час аудиту 2013 року, Державна фінансова інспекція України виявила, що протягом 2011–2013 років з бюджету Держлісагенства України необґрунтовано витрачено 3,2 млн. грн на приховану рекламу галузі під виглядом інформаційної передачі «Лісовий патруль».

ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ

[Додаток 1. Рекомендації з методології](#)

[Додаток 2. Додаток до розділу 1. Щодо визначення загроз та викликів](#)

[Додаток 3. Додатки до розділу 5 \(частини 1–7\). Реалізація НПД у 2013 році по цілях СНЕП](#)

[Додаток 4 Використання інструментів екополітики у 2013 році](#)

[Додаток 5. Додаток 1 до розділу 7.3. Інтернет-ресурси та природоохоронні веб-сайти](#)

[Додаток 6. Додаток до 2 до розділу 7.3. Резонансні публікації у ЗМІ у 2013 році](#)

