

Assessing Implementation  
of the ENP Action Plans

Assessment of the EU – Ukraine Action Plan  
Implementation: Environment  
and Sustainable Development

Executive Summary



Оцінка виконання Планів дій  
Європейської політики сусідства

Виконання  
Плану дій Україна – ЄС:  
довкілля та сталий розвиток





Оцінка виконання Планів дій  
Європейської політики сусідства

# Виконання Плану дій Україна – ЄС: довкілля та сталий розвиток

*Під редакцією Н. Андрусевич*



**Оцінка виконання Планів дій Європейської політики сусідства. Виконання Плану дій Україна-ЄС: довідки та сталий розвиток.** Під ред. Н. Андрусевич. – Львів. – 2009. – 104 с.

Це видання підготовлене на основі оцінки виконання екологічної складової Плану дій Україна – ЄС за період 2005-2008 років, в межах проекту «Оцінка Планів дій Європейської політики сусідства в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні». Оцінка для України проведена Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» (із залученням експертів інших громадських організацій) за спеціально розробленою методологією в рамках проекту WWF-ЕРО та Фонду Генріха Бьоля. Оцінка містить оціночні таблиці, висновки і рекомендації із загальних та конкретних питань. Для громадських організацій, державних органів, експертів.

Контактна інформація:

**Наталія Андрусевич**

Голова РАЦ «Суспільство і довкілля»

[www.rac.org.ua](http://www.rac.org.ua)

[office@rac.org.ua](mailto:office@rac.org.ua)

*За фінансової підтримки*

**B | S | T** The Black Sea Trust  
for Regional Cooperation  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Вступне слово .....	5
Частина I	
Вступ .....	7
Резюме .....	10
Загальні висновки і рекомендації .....	10
Висновки і рекомендації з окремих питань .....	14
Частина II	
Виконання Плану дій Україна – ЄС: довкілля і сталий розвиток .....	20
Зміцнення співробітництва з Європейським Союзом .....	21
Оцінка рівня зобов'язань ЄС .....	26
Ратифікація міжнародних конвенцій і протоколів у сфері охорони навколишнього середовища .....	30
Розробка планів і програм у сфері охорони довкілля .....	34
Сприяння прийняттю екологічного законодавства (секторний підхід – вода) .....	37
Зміцнення адміністративних структур і процедур .....	44
Зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище (екологічна експертиза) .....	51
Покращення дозвільних і правозастосовчих структур .....	56
Покращення доступу до інформації та участі громадськості .....	60
Підготовка регулярних звітів про стан довкілля .....	70
Підтримка громадянського суспільства і місцевих органів влади .....	74
Зміцнення співпраці з сусідніми країнами .....	77
Забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку) .....	79
Імплементація положень Кіотського протоколу і Конвенції ООН про зміну клімату .....	84
Покращення сталості енергетичної і транспортної політики .....	90



# ВСТУПНЕ СЛОВО

## Проект «Оцінка імплементації Планів дій Європейської політики сусідства в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні»

Проведення оцінки реалізації Плану дій Україна – ЄС у сфері охорони навколишнього середовища та сталого розвитку в Україні проводиться в рамках проекту «Оцінка імплементації Планів дій Європейської політики сусідства в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні». Проект здійснюється Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» за фінансової підтримки The Black Sea Trust for Regional Cooperation (a project of The German Marshall Fund). Партнерами проекту в інших країнах є: Асоціація «Еко-ТІРАС» (Молдова), Асоціація «За сталий людський розвиток» (Вірменія), Асоціація «Зелена Альтернатива» (Грузія), Центр екологічного права «Еколекс» (Азербайджан), Фонд Генріха Бьоля (Бельгія), WWF-Європейський політичний офіс (Бельгія).

Метою проекту є підвищення ефективності реалізації Планів дій Європейської політики сусідства (ЄПС) у сфері охорони навколишнього середовища в Азербайджані, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні, а також підвищення участі громадськості в реалізації Планів дій ЄПС. Очікується, що у зв'язку з реалізацією проекту імплементація Планів дій ЄПС принесе більше користі в сфері охорони довкілля, сталого розвитку та громадянського суспільства у відповідних країнах. Громадські організації братимуть активнішу участь у лобюванні екологічних питань, пов'язаних із імплементацією Європейської політики сусідства та Планів дій. Співпраця між організаціями громадянського суспільства в регіоні Чорного моря стане тіснішою.

Головний елемент проекту – незалежна оцінка реалізації Планів дій ЄПС і обговорення її результатів з представниками громадських організацій, органів державної влади, Європейської Комісії. Оцінка готується для кожної з п'яти держав (Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна).

В Україні оцінку здійснює громадська організація «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». До проведення дослідження і підготовки оцінки були залучені такі експерти: Андрій Андрусевич (РАЦ «Суспільство і довкілля», оцінювані питання: «Ратифікація міжнародних конвенцій і протоколів у сфері охорони довкілля», «Зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище», «Підтримка громадянського суспільства і органів місцевої влади», «Зміцнення співпраці з сусідніми країнами»), Ната-

лія Андрусевич (РАЦ «Суспільство і довкілля, оцінювані питання: «Зміцнення співробітництва з ЄС», «Оцінка рівня зобов'язань ЄС»), Сергій Вихрист (Європейський Екофорум, оцінювані питання: «Зміцнення адміністративних структур і процедур», «Імплементація положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату»), Ганна Голубовська-Онісімова (ВЕГО «Мама-86», оцінюване питання: «Забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку)»), Зоряна Козак (РАЦ «Суспільство і довкілля», оцінювані питання: «Розробка планів і програм у сфері охорони довкілля», «Покращення інформування та участі громадськості», «Підготовка регулярних звітів про стан довкілля»), Володимир Морозов (Український науковий центр технічної екології, оцінюване питання: «Покращення процедури видачі дозволів та правозастосування»), Юрій Урбанський (Національний екологічний центр України, оцінюване питання: «Покращення сталості енергетичної і транспортної політики»), Наталія Чижмакова, Анна Цветкова (ВЕГО «Мама-86», оцінюване питання: «Сприяння прийняттю екологічного законодавства (секторний підхід – вода)»).

Представлення цілей проекту та обговорення методології проведення оцінки відбулось 9 жовтня 2008 року під час круглого столу «Виконання Плану дій Україна – ЄС: методологія оцінки екологічного компоненту». У роботі круглого столу взяло участь 22 представники громадських організацій, органів державної влади та Європейської Комісії.

Проект оцінки був доступний на веб-сторінці Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» ([www.rac.org.ua](http://www.rac.org.ua)). Представники усіх зацікавлених груп мали можливість висловити свою позицію щодо запропонованого звіту.

Обговорення попередніх результатів проведеної оцінки з метою отримання зауважень та рекомендацій від представників громадських організацій та органів державної влади відбулось на круглому столі «Оцінка виконання екологічної складової Плану дій Україна – ЄС: обговорення попередніх результатів», що відбувся 24 березня 2009 року. Участь у круглому столі взяло 22 представники громадських організацій, органів державної влади та наукових установ.

Представлення попередніх результатів оцінки відбулось 24 лютого 2009 року в м. Брюссель (Бельгія) під час публічного семінару «Екологічний барометр у східних країнах ЄПС», у якому взяли участь представники Європейської Комісії, представництв України, Вірменії, Молдови, Азербайджану при Європейському Союзі, громадських організацій, що працюють з питань ЄПС в Європейському Союзі.

## Методологія проведення оцінки

Оцінка Плану дій Україна – ЄС проведена згідно з методологією, передбаченою в Посібнику з оцінки імплементації Планів дій у сфері охорони довкілля «Врахування екологічних питань у Європейській політиці сусідства», що був розроблений Фондом Генріха Бьоля (Hbf) та WWF-Європейський політичний офіс (WWF-EPO).

Методологія розроблялась таким чином, щоб її можна було застосовувати до оцінки будь-якого існуючого Плану дій національного уряду і Європейського Союзу для будь-якої так званої «сусідньої країни». Усі Плани дій мають багато спільних рис і визначають загальні цілі, що їх необхідно досягти в процесі імплементації Плану дій. За основу визначення того, які питання мають увійти до оцінки, були взяті цілі, визначені Планами дій, головним чином, із розділу, що стосується довкілля (наприклад, зміцнення адміністративних структур і процедур, розробка планів і програм у сфері охорони довкілля, підтримка громадянського суспільства і органів місцевої влади та ін.). Два питання були включені до оцінки, що стосуються рівня зобов'язань національного уряду та Європейського Союзу, які, хоча і не містяться в Плані дій, однак показують рівень прагнення національного уряду реалізувати План дій, та зусилля з боку Європейського Союзу, щоб допомогти у цьому.

Посібник пропонує проводити оцінку таких питань:

- зміцнення співробітництва з Європейським Союзом;
- оцінка рівня зобов'язань ЄС;
- ратифікація міжнародних конвенцій і протоколів у сфері охорони довкілля;
- розробка планів і програм у сфері охорони довкілля;
- сприяння прийняттю екологічного законодавства (секторний підхід – вода);
- зміцнення адміністративних структур і процедур;
- зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище;
- покращення процедури видачі дозволів та правозастосування;
- покращення інформування та участі громадськості;
- підготовка регулярних звітів про стан довкілля;
- підтримка громадянського суспільства і органів місцевої влади;
- зміцнення співпраці з сусідніми країнами;
- забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку);

- імплементація положень Кіотського протоколу та Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату;
- покращення сталості енергетичної і транспортної політики.

Для кожного питання, відповідно до ситуації в країні, були вибрані певні запитання-індикатори, за допомогою яких можна визначити реальний стан імплементації тієї чи іншої цілі. На основі відповіді на ці запитання, індикатор прогресу вимірюється у формі проценту. На основі такого підходу, індикатор для кожної цілі можна буде порівняти при проведенні наступних оцінок.

Проведення оцінки включає такі основні етапи:

- Визначення групи експертів, які будуть проводити оцінку.
- Визначення додаткових запитань, доповнення вже існуючих, виключення неактуальних запитань.
- Збір даних. Використовуються офіційні джерела інформації, а також консультації з представниками НУО, державних органів, Делегацій Європейської Комісії та ін.
- Перегляд тих запитань, для відповіді на які інформації є недостатньо.
- Для покращення якості проведеної оцінки рекомендується проведення громадських обговорень як самих запитань, що використовуватимуться для проведення оцінки, так і результатів оцінки.

Для проведення кожної оцінки вибирається період часу, за який проводиться оцінювання. Це може бути як один рік реалізації Плану дій, так і більший проміжок часу.

Для відповіді на кожне запитання пропонується чотири варіанти відповіді: а) три рівні відповіді «так», з відповідними балами від найкращого до найгіршого «3», «2», «1»; б) відповідь «ні», що позначається оцінкою «0».

Для кожного індикатора, що позначається конкретною оцінкою, готується коротке пояснення, із вказівкою конкретних дій чи процесів, що пояснюють, чому саме така оцінка була вибрана.

Окрім таблиць, оцінка кожного питання також включає ширше пояснення щодо кожного запитання чи групи запитань. Також даються узагальнені висновки щодо досягнення чи недосягнення мети та рекомендації для кращої імплементації цього питання.

Для проведення оцінки екологічної складової Плану дій Україна – ЄС використовувались усі пропонувані в Посібнику питання для оцінки. Для кожного конкретного питання деякі запитання були змінені, доповнені чи не використовувались, беручи до уваги особливості ситуації в країні в тій чи іншій оцінюваній сфері.

Інтеграція до Європейського Союзу є одним із пріоритетних напрямків зовнішньої політики України, що підтверджується низкою політичних та нормативно-правових документів, зокрема Законом України «Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу.

Після розширення Європейського Союзу у 2004 році, відносини між Україною та ЄС, зокрема у сфері охорони довкілля, розвиваються в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), що була розроблена Європейським Союзом стосовно нових держав-сусідів Європейського Союзу.

Європейська політика сусідства відрізняється від потенційного членства в Європейському Союзі і пропонує сусіднім країнам привілейовані відносини з ЄС, що повинні будуватися на визнанні спільних цінностей, включаючи демократію, верховенство права, якісне управління і повагу до прав людини, а також принципів ринкової економіки, відкритої, заснованої на правилах справедливої торгівлі, сталого розвитку і зниження рівня бідності.

У Комюніке про ширшу Європу (2003 р.) було вказано мету ЄПС – запобігти появі нових розмежувальних ліній у Європі та сприяти стабільності і процвітанню в межах та поза межами нових кордонів Союзу. У Комюніке Європейському Союзу пропонується створити зону процвітання і добросусідства – «кола друзів», з якими ЄС матиме тісні, мирні стосунки і співпрацюватиме.

Європейський Союз повинен зміцнювати політику сусідства в регіоні, орієнтуючись на два основні завдання:

- Співпраця з партнерами з метою зниження рівня бідності та створення зони спільного процвітання й цінностей, які базуються на глибокій економічній інтеграції, міцних політичних і культурних зв'язках, посиленій транскордонній співпраці та спільній відповідальності за запобігання конфліктам між ЄС та його сусідами.

- Закріплення пропозицій ЄС щодо конкретної вигоди та привілейованих відносин у межах диференційованих рамок, які відповідають прогресу, зробленому партнерськими країнами в політичних та економічних реформах.

Серед іншого, ЄПС вказує на важливість охорони довкілля, як одного з напрямів співпраці ЄС із сусідніми країнами. У Стратегії Європейської політики сусідства зазначено, що «забруд-

нення навколишнього середовища не знає кордонів і ця проблема найкраще може вирішуватись за допомогою поєднання міжнародних, регіональних і національних дій».

Відносини між ЄС і більшістю країн, що беруть участь у ЄПС, мають достатньо високий рівень розвитку. У Східній Європі та на Південному Кавказі Угоди про партнерство і співробітництво є основою для договірних відносин. Ці угоди передбачають розвиток співробітництва й економічної інтеграції у різноманітних сферах.

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами визначає, що «сторони розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я». Таке співробітництво здійснюється з метою запобігання погіршенню стану довкілля і охоплює питання моніторингу стану довкілля, боротьбу із забрудненням повітря і води, відновлення природного стану довкілля, ефективне та безпечне виробництво і використання енергії, класифікації та безпечного використання хімічних речовин, якості води, зменшення обсягів, утилізації і безпечного знищення відходів, захисту лісів, збереження біорізноманіття та ін. Угода визначає шляхи здійснення такого співробітництва, а саме: обмін інформацією та експертами, проведення спільної дослідницької діяльності, удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства, співробітництво на регіональному та міжнародному рівнях, дослідження впливу на довкілля та ін.

Основним інструментом реалізації Європейської політики сусідства на національному рівні є так звані Плани дій, прийняті та погоджені між Європейським Союзом та національними урядами. Точкою відліку для планів дій є спільне коло питань, що відповідають цілям ЄПС. Однак вироблення Плану дій і конкретних завдань, розроблених кожним партнером, залежить від конкретних обставин. Вони різняться, залежно від географічного розташування, політичної й економічної ситуації, відносин із ЄС та сусідніми країнами, програм реформ та ін. Таким чином, Плани дій диверсифіковані для кожної країни.

Серед іншого, Плани дій сприятимуть зменшенню погіршення стану довкілля та забруднення, охороні здоров'я та раціональному використанню природних ресурсів.

Для України План дій Україна – ЄС був прийнятий 12 лютого 2005 року (на 2005-2007 роки), дію якого було продовжено до 2009 року.



Відповідно до ЄПС, ЄС і партнерські країни визначають ряд пріоритетів для впровадження у спільно погоджені Плани дій, що містять низку ключових сфер для конкретних дій, включаючи політичний діалог і реформи, торгівлю й економічні реформи, збалансований економічний і соціальний розвиток, правосуддя і внутрішні справи, енергетику, транспорт, інформаційне суспільство, навколишнє середовище, дослідження і нововведення, розвиток громадянського суспільства і міжлюдські контакти.

План дій Україна – ЄС містить окремий розділ, що стосується охорони навколишнього середовища. Розділ містить три групи заходів, що мають бути реалізовані в сфері навколишнього середовища, а саме:

- забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження (це включає, серед іншого, забезпечення стратегічного планування, процедури на виконання Організаційної конвенції, процедури для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання);
- запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів, відповідно до зобов'язань Йоханесбурзького самміту (законодавство, плани і програми в ключових підсекторах навколишнього середовища та їх виконання);
- розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища (впровадження положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, участь у робочій групі Дунай-Чорне море, у діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища, Робочої групи Україна – ЄС з питань зміни клімату).

План дій Україна – ЄС передбачає також заходи для сприяння сталому розвитку, а саме завершення створення адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування сталого розвитку та узгодженості між відповідними задіяними сторонами, прийняття державної стратегії сталого розвитку, включення питань захисту навколишнього середовища до політики в інших сферах, зокрема у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства.

Для впровадження Плану дій Україна – ЄС Уряд України щороку приймає Заходи на виконання Плану дій, які містять детальні заходи для реалізації того чи іншого положення Плану, строки виконання та органи, що відповідають за виконання. На виконання кожної конкретної цілі передба-

чається реалізація конкретних заходів. Наприклад, Заходи щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС щодо цілі «Вживати заходи для запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів, відповідно до зобов'язань Йоханесбурзького самміту» передбачають такі заходи: розробка проектів Законів України (про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд», про інтегровані дозволи на викиди, скиди, розміщення відходів, з урахуванням Директиви ЄС (96/61) розробка плану впровадження в Україні положень Директиви ЄС щодо птахів (79/409/ЄЕС) та розробку проектів Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи до 2020 року, Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2007-2025 роки, Концепції охорони водних ресурсів, Планів дій в рамках європейських ініціатив «Великі хижаки» та «Великі рослиноідні тварини».

У сфері охорони довкілля спостерігається низький рівень виконання заходів, передбачених Планом дій, перенесення їх виконання на наступні роки. Наприклад, згідно з Інформацією щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.04.06 № 243), у 2006 році із заходів, передбачених у сфері охорони довкілля, було виконано лише 2 заходи, решта (близько 12) перенесено для виконання у 2007 році. Така ситуація у сфері охорони довкілля спостерігається і в інші роки.

Тим не менше, за оцінкою українського Уряду в реалізації положень, що стосуються охорони довкілля, досягнуто певного прогресу, за оцінкою ЄС – значного прогресу (Позиційний документ щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна – ЄС у 2005-2007 роках, станом на 12.06.2007 р.). Серед позитивних кроків зазначається, серед іншого, діяльність з питань зміни клімату (наприклад, створення Центру з питань зміни клімату, затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу, затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом, затвердження Вимог до підготовки проектів спільного впровадження, створення Національного агентства екологічних інвестицій України, відновлення роботи Робочої групи Україна – ЄС з питань зміни клімату та ін.), з питань ратифікації міжнародно-правових угод України у сфері охорони довкілля (наприклад, ратифікація Європейської ландшафтної конвенції, ратифікація Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення, ратифікація

Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі та ін.).

У 2008 році був оприлюднений Звіт про здійснення Європейської політики сусідства у відношенні України у 2007 році (Повідомлення Європейської Комісії для Ради Європейського Союзу та Європейського Парламенту, 03.04.2008 р., SEC (2008) 402). У документі зазначається, що «ключові питання охорони довкілля стосуються загроз, пов'язаних зі зміною клімату, якістю повітря та води, поводження з відходами, захистом природного середовища та радіаційним забрудненням північно-східної частини України. У питаннях, що стосуються кліматичних змін, Україна досягла значних успіхів, підготувавши загалом 157 проєктів реалізації...». У звіті, серед іншого, зазначається, що законодавча база та галузеве законодавство, питання доступу до інформації та участі громадськості потребують вдосконалення. Вказується, що особливу увагу слід приділити моніторингу і забезпеченню дотримання законодавства.

Для ефективної реалізації як Плану дій, так і Європейської політики сусідства загалом, важливо проводити незалежний моніторинг та оцінку виконання Плану дій Україна – ЄС у різних сфе-

рах, зокрема у сфері охорони довкілля та сталого розвитку. Така оцінка проводилась Консорціумом експертів (Центр Разумкова) за 2005-2007 роки. У сфері охорони довкілля індекс виконання заходів, прийнятих на виконання Плану дій становив у 2005 році – 0,74; у 2006 році – 0,62; у 2007 році – 0,65. Індекс виконання самого Плану дій Україна – ЄС: у 2005 році – 0,55; у 2006 році – 0,41; у 2007 році – 0,46. Загалом оцінка прогресу у сфері навколишнього середовища визначається як «досягнуто певного прогресу».

На даний момент ведуться переговори щодо укладення нового Практичного інструменту, який має прийти на зміну Плану дій Україна – ЄС, також тривають переговори щодо підписання Асоційованої угоди між Україною та ЄС, на стадії становлення знаходиться Східне партнерство Європейського Союзу, фінансова допомога ЄС Україні надається в рамках Інструменту європейського сусідства і партнерства. У даному контексті важливо забезпечити належну пріоритетність питань охорони навколишнього природного середовища і сталого розвитку у перелічених вище документах і процесах.

# РЕЗЮМЕ

## ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Оцінка виконання екологічної складової Плану дій Україна – ЄС проводилась за період 2005-2008 років, тобто за весь період реалізації Плану дій Україна – ЄС.

Оцінка проводилась з усіх питань, що пропонувані для дослідження згідно з методологією, описаною вище, і рівень досягнення тієї чи іншої цілі у сфері охорони довкілля та сталого розвитку визначався у процентному співвідношенні.

Після аналізу запитань, що пропонувались для оцінки, їх доповнення та заміни, збору необхідної інформації, обговорення попередніх результатів із зацікавленими особами, експерти підготували остаточну версію оцінки. Як наслідок, ми отримали такі результати щодо кожного конкретного оцінюваного питання (Табл. 1).

Середній показник виконання для усіх оцінюваних питань складає 40,8 %.

Згідно з проведеною оцінкою, найкращі результати були отримані з таких питань: Зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище (64,9%), Зміцнення співробітництва з ЄС (63,3%), Ратифіка-

ція міжнародних конвенцій і протоколів у сфері охорони довкілля (52,8%). Найгірші результати спостерігаються з таких питань: Розробка планів і програм у сфері охорони довкілля (24,2%), Забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку) (27,3%), Оцінка рівня зобов'язань ЄС (30,3%). Решту питань отримали результат у межах 30-40%.

Отримання достатньо високого відсотку у деяких з оцінюваних питань пов'язане із специфікою використовуваних запитань-індикаторів для оцінки. Деякі питання роблять наголос на прийнятті того чи іншого законодавства, законодавчому закріпленні, розробці програм та інше, а не на їх практичній імplementації. Це, зокрема стосується питання щодо оцінки впливу на навколишнє середовище, яке, незважаючи на наявність низки проблемних моментів в імplementації та необхідності покращення законодавчої бази і особливо практичного застосування, отримало відносно високий бал. Така ж ситуація склалась і з питаннями щодо ратифікації міжнародних конвенцій і протоколів, де наголос робиться власне на

Таблиця 1. Зведені показники оцінки

№	Оцінюване питання	Оцінка у процентах
1	Зміцнення співробітництва з ЄС	63,3 %
2	Оцінка рівня зобов'язань ЄС	30,3 %
3	Ратифікація міжнародних конвенцій і протоколів у сфері охорони довкілля	52,8 %
4	Розробка планів і програм у сфері охорони довкілля	24,2 %
5	Сприяння прийняттю екологічного законодавства (секторний підхід – вода)	30,8 %
6	Зміцнення адміністративних структур і процедур	41,0 %
7	Зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище	64,9 %
8	Покращення процедури видачі дозволів та правозастосування	46,7 %
9	Покращення інформування та участі громадськості	35,1 %
10	Підготовка регулярних звітів про стан довкілля	36,4 %
11	Підтримка громадянського суспільства і органів місцевої влади	38,1 %
12	Зміцнення співпраці з сусідніми країнами	54,5 %
13	Забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку)	27,3 %
14	Імplementація положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату	33,3 %
15	Покращення сталості енергетичної і транспортної політики	33,3 %

ратифікації тих чи інших міжнародно-правових актів, а не на їх практичній реалізації.

Деякі питання отримали низький відсоток у зв'язку з відсутністю базових документів/стратегій/планів/програм, і, відповідно, відсутністю можливості оцінити їхню практичну реалізацію чи зміст. Це, зокрема стосується питання розробки планів і програм у сфері охорони довкілля, сприяння сталому розвитку, підготовки регулярних звітів про стан довкілля (за період проведення оцінки була підготовлена лише одна Національна доповідь про стан навколишнього середовища).

Питання рівня зобов'язань ЄС отримало відносно низьку оцінку у зв'язку з включенням до цього питання запитань щодо реалізації нового фінансового інструменту (Інструменту європейського сусідства і партнерства) в Україні.

Для зменшення суб'єктивізму в оцінці того чи іншого питання, окрім відповіді на конкретні запитання («так» (три рівні) і «ні»), для кожного питання подаються коментарі та пояснення, які аргументують та ілюструють вибір відповіді на запитання. Також кожне питання містить висновки і рекомендації щодо можливостей покращення ситуації.

Повний текст оціночних таблиць, коментарів та пояснень, висновків і рекомендацій міститься у Частині II.

Тим не менше, після отримання результатів оцінки виконання екологічної складової Плану дій Україна – ЄС, можна зробити низку висновків та рекомендацій, які є спільними для усіх чи більшості оцінюваних питань:

### **План дій Україна – ЄС не інтегрований належним чином у національну політику України, в тому числі у сфері охорони довкілля.**

Офіційна позиція України з приводу імплементації Європейської політики сусідства полягає в тому, що ключові засади ЄПС не відповідають стратегічним інтересам України щодо набуття в перспективі членства в ЄС. Це є однією з причин надання недостатньої уваги реалізації Плану дій Україна – ЄС. Він належним чином не інтегрований у діяльність Уряду, робочі програми міністерств і відомств, виконується хаотично і непослідовно, без застосування відповідних стратегій. Звідси і впливає формальність виконання Плану дій.

У заяві, зробленій Міністерством закордонних справ України від 3 квітня 2008 року, зазначається, що успіх у реалізації Плану дій Україна – ЄС є наслідком політичної волі та наполегливих зусиль української сторони з метою втілення внутрішніх реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС, а не результатом успіш-

ності ключових принципів ЄПС щодо України.

Такі заяви робляться також українськими міністрами та посадовцями. Наприклад, 17 лютого 2008 року Міністр закордонних справ України Володимир Огризко заявив: «Чесно кажучи, ми б хотіли мати більше ніж Європейська політика сусідства, і навіть більше ніж Європейська політика сусідства «плюс», оскільки ми, звичайно, можемо порівнювати Україну з іншими країнами, але Україна – європейська країна, Україна має європейську перспективу і Україна хоче бути ближчою до Європи».

Тому в майбутньому, при укладанні Асоційованої угоди між Україною та ЄС, а також нового Практичного інструмента, що має прийти на зміну Плану дій, необхідно брати до уваги особливості відносин між Україною та ЄС таким чином, щоб євроінтеграційний курс України був інтегральною частиною її національної політики, відповідав стратегічним цілям та інтересам і мав перспективи для ефективної реалізації на національному рівні.

### **Питання охорони довкілля та сталого розвитку не є пріоритетними при реалізації Європейської політики сусідства та виконання Плану дій Україна – ЄС.**

Питань охорони довкілля немає серед пріоритетів національної політики України. Їх ігнорують при прийнятті важливих рішень на користь економічним, фінансовим та іншим інтересам. Екологічні питання не висвітлюються в програмних документах політичних партій та блоків.

Така ситуація проектується і на реалізацію Європейської політики сусідства та на виконання Плану дій Україна – ЄС у сфері охорони довкілля.

Сам План дій Україна – ЄС, незважаючи на наявність в ньому окремого розділу щодо охорони довкілля, є слабким з екологічної точки зору. Питання охорони довкілля та сталого розвитку не містяться серед пріоритетів Плану дій Україна – ЄС, а екологічні міркування не інтегровані в інші сфери, що підпадають під сферу дії Плану дій.

У майбутньому така ситуація може бути виправлена шляхом надання належної пріоритетності національній екологічній політиці. На новому етапі співпраці між Україною та Європейським Союзом особлива увага повинна приділятися підвищенню пріоритетності питань охорони довкілля, інтеграції екологічної політики, сталого розвитку й стратегічного планування та належному включенню цих питань до нового Практичного інструмента та нової Асоційованої угоди з відповідним програмним та фінансовим забезпеченням.



## **Невисокий рівень імплементації Плану дій.**

Україна була визнана Європейським Союзом найуспішнішим виконавцем Плану дій і названа прикладом для інших сусідніх країн. Тим не менше, імплементація Плану дій Україна – ЄС, зокрема у сфері охорони довкілля, бажає бути кращою. У цьому контексті слід також враховувати складність умов, в яких відбувалось виконання Плану дій (політична нестабільність і фінансова криза).

Багато цілей, поставлених Планом дій, не було досягнуто або досягнуто лише частково. У даному контексті проблема також полягає у змісті самих цілей, які часто мають загальний і довготерміновий характер, а це не дозволяє чітко визначити рівень їх виконання.

Ситуація з імплементацією також ускладнювалась політичною нестабільністю в країні, фінансовою кризою.

У майбутньому при реалізації нового Практичного інструменту увагу слід приділити забезпеченню належного рівня імплементації шляхом стратегічного планування виконання документу та чітких критеріїв для оцінки рівня виконання.

## **Заходи, що виконувались згідно з щорічними Заходами на виконання Плану дій Україна – ЄС, далеко не завжди відповідали цілям Плану дій.**

Факт прийняття спеціальних заходів на виконання Плану дій Україна – ЄС в тій чи іншій сфері є позитивним моментом у реалізації самого Плану. Тим не менше, іноді спостерігалась невідповідність заходів цілям Плану дій, або й повна їх відсутність для досягнення тієї чи іншої цілі.

За оцінками опитування експертів, що проводилось Центром Разумкова, лише 38 (17%) заходів мали максимальний вплив на досягнення зазначених в Плані дій Україна – ЄС цілей, 123 (54%) – «значний» вплив, а 29% заходів фактично не впливали на досягнення пріоритетів, зазначених у Плані дій.

Багато заходів, що затверджувались на виконання Плану дій Україна – ЄС, формулювались таким чином, щоб не було необхідності докладати багато зусиль для виконання, а була можливість прозвітувати відповідним чином. Наприклад, це стосується таких заходів, як от: вивчення досвіду, обмін інформацією, розробка проекту та ін.

У майбутньому необхідно забезпечити, щоб заходи на виконання нових програмних документів чітко відповідали їх цілям.

## **Спостерігається низький рівень імплементації законодавства / планів / програм / політики / міжнародно-правових актів на національному рівні.**

Однією з найбільших проблем у кожному із досліджуваних питань є низький рівень імплементації законодавства, планів, програм, політики, міжнародно-правових актів. Навіть у тих сферах, де прийняті необхідні законодавство чи плани/програми, які є хорошої якості, виникає проблема з практичною реалізацією.

Наприклад, у сфері проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, необхідні процедури для проведення екологічної експертизи закріплені на законодавчому рівні, тим не менше частина положень такого законодавства не виконується на практиці. Це, зокрема стосується ефективного інформування громадськості на ранніх етапах проведення експертизи, інформування про рішення щодо надання згоди/відмови на реалізацію проекту, проведення післяпроектного аналізу та ін.

У сфері доступу до екологічної інформації спостерігається подібна ситуація. Наприклад, Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України затверджена Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища. Тим не менше, такий механізм не завжди забезпечує своєчасність надання відповідей на вимоги громадян.

Закон України про охорону навколишнього природного середовища передбачає щорічну підготовку та подання Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, тим не менше за період 2005-2008 року було підготовлено та оприлюднено лише одну Національну доповідь за 2006 рік.

У майбутньому рекомендується звертати увагу на практичне застосування існуючого національного законодавства, планів, програм, міжнародно-правових актів, пошук механізмів та фінансування для ефективного реалізації.

## **Існує необхідність прийняття нового (чи доповнення існуючого) законодавства, а також адаптації законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу.**

Незважаючи на існування досить розвинутої системи національного законодавства України у сфері охорони довкілля, що регулює широкий спектр питань, існує необхідність вдосконалення законодавства практично в усіх досліджуваних

сферах. У багатьох випадках існує доцільність вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері охорони довкілля шляхом адаптації відповідного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Це, зокрема стосується питання прийняття законодавства у водному секторі, де наголос робиться, серед іншого, на адаптацію водного законодавства України до Рамкової водної директиви ЄС, питання існування належної дозвільної системи, де для забезпечення надання єдиного інтегрованого дозволу існує необхідність адаптації законодавства України до положень Директиви 2008/1/ЄС про комплексне запобігання та контроль забруднення.

Процес адаптації законодавства України до норм і стандартів ЄС має правове закріплення (існує спеціальна національна програма з адаптації, щороку приймаються заходи для реалізації цієї програми). Планується, що адаптація законодавства стане одним з ключових компонентів нового Практичного інструменту та Асоційованої угоди між Україною та ЄС, що наразі знаходяться в процесі розробки.

У майбутньому необхідно розвивати законодавство України у сфері охорони довкілля таким чином, щоб воно відповідало нормам і стандартам Європейського Союзу та міжнародного права, а процес адаптації відбувався ефективно, цілеспрямовано, з врахуванням національних особливостей. Стратегічне бачення щодо процесу адаптації повинно бути чітко визначене, а фінансові затрати, необхідні для проведення адаптації в екологічній сфері, підраховані.

### **Участь громадськості у відповідних процесах (процесі прийняття рішень) не відбувається належним чином.**

Проблемним питанням для практично усіх оцінюваних питань є неналежне забезпечення участі громадськості у процесі прийняття рішень. Це стосується і загальних процесів, як от євроінтеграційний процес, так і участі громадськості в окремо взятих сферах. Наприклад, у сфері розробки планів і програм, роль громадськості прямо пов'язана з проблемними питаннями доступу до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень, що мають вплив на довкілля. Не забезпечується належна участь громадськості в процесі проведення екологічної експертизи. Думка громадськості не враховується належним чином при розробці і прийнятті планів, програм, законодавства.

У майбутньому необхідно приділити більше уваги питанню залучення громадськості до процесу прийняття рішень, зокрема, що стосується розробки, майбутньої імплементації та моніто-

рингу майбутніх документів у рамках співпраці між Україною та ЄС, а також реалізації Інструменту європейського сусідства і партнерства.

### **Існує ускладнений доступ до інформації з питань, що стосуються довкілля.**

Незважаючи на ряд кроків, що були зроблені для полегшення доступу громадськості до інформації, що стосуються питань довкілля, ця сфера потребує подальшого вдосконалення. Існує ускладнений доступ до низки необхідної та актуальної інформації, веб-сторінки відповідних державних органів влади часто не містять потрібної інформації, або вона оновлюється не вчасно. Отримання інформації за допомогою надсилання запиту в той чи інший орган державної влади не завжди є успішним.

У майбутньому необхідно забезпечити повний доступ громадськості до інформації, що стосується довкілля шляхом ефективної імплементації Організаційної конвенції, а також іншої важливої інформації, як от розробка нових документів в рамках євроінтеграційного процесу та ін.

### **Відсутність комплексного підходу та стратегічного бачення.**

При реалізації Європейської політики сусідства, виконання Плану дій Україна – ЄС у сфері охорони довкілля, а також імплементації національної екологічної політики спостерігається певна хаотичність та неузгодженість у прийнятті рішень.

У майбутньому для ефективної реалізації екологічної складової євроінтеграційної політики України потрібне використання комплексного підходу та розробка і впровадження певного стратегічного бачення. Приймаючи законодавство чи програму або політику в одній із сфер регулювання, необхідно пам'ятати, що змін потребують інші взаємопов'язані закони, програми чи плани. Однією із передумов забезпечення такого стратегічного бачення виступає необхідність якнайшвидше затвердити Стратегію національної екологічної політики на період до 2020 року та Національний план дій на 5 років.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ З ОКРЕМИХ ПИТАНЬ

Щодо окремих питань оцінки експертами були зроблені такі висновки і рекомендації:

### **Питання 1: ЗМІЦНЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

Україна досить активно впроваджує у свою національну політику, стратегічні та законодавчі документи, зобов'язання, що стосуються співпраці України з ЄС, а також реалізації ЄПС та Плану дій. Останнім часом були посилені інституційні можливості органів державної влади працювати у напрямку євроінтеграції (створення спеціальних відділів у міністерствах, проведення спеціальних навчань та ін.). Тим не менше, рівень практичної реалізації таких зобов'язань, зокрема у сфері охорони довкілля, залишається досить низьким. Належним чином не здійснюється інформування громадськості з питань співпраці з ЄС та не відбувається залучення громадськості до процесів, пов'язаних із ЄПС.

Необхідно взяти практичних кроків для імплементації зобов'язань, пов'язаних із виконанням ЄПС, забезпечити включення охорони довкілля та сталого розвитку як пріоритетних питань до нового Практичного інструменту та Асоційованої угоди, забезпечити участь громадськості в євроінтеграційних процесах та покращити інформування громадськості про євроінтеграційні процеси та її доступ до відповідних документів.

### **Питання 2: ОЦІНКА РІВНЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЄС**

Європейське Співтовариство/Представництво Європейської Комісії в Україні робить кроки в напрямку співпраці з громадянським суспільством. Позитивними є приклади залучення громадськості до підготовки звітів з імплементації Плану дій Україна – ЄС за 2007 та 2008 роки, а також плани щодо залучення громадськості до середньострокового перегляду документів ІЄСП. Тим не менше, громадянське суспільство не отримує достатньої інформації з євроінтеграційних питань, процедури залучення громадськості є невиробленими, рівень залучення громадськості є недостатньо високим.

Європейський Союз тільки розпочав надання фінансової допомоги в рамках ІЄСП. Серед пріоритетів фінансування першого року питання охорони довкілля та розвитку громадянсько-

го суспільства не зустрічаються. Не відбувається фінансування малих проектів організацій громадянського суспільства в рамках ІЄСП. Фінансова допомога надається у формі бюджетної підтримки, що ускладнює можливість моніторингу її використання.

Україна робить перші кроки у напрямку участі в роботі Європейського агентства з навколишнього середовища. Тим не менше, ця робота вимагає більшої підтримки з боку ЄС.

Україна підтримує двосторонню співпрацю у сфері охорони довкілля із низкою держав-членів Європейського Союзу, що відбувається через реалізацію двосторонніх угод про співробітництво, які були, головним чином, підписані ще до 2005 року, а також через отримання фінансової підтримки для реалізації проектів від Швеції, Великобританії, Данії, Нідерландів, Словаччини і Польщі.

Необхідно забезпечити повне залучення громадськості України до участі в євроінтеграційних процесах через надання можливості брати участь у процесі прийняття рішень та забезпечення доступу до відповідної інформації. Повинні бути розроблені та прийняті чіткі критерії та принципи залучення громадськості.

Веб-сторінка Представництва Європейської Комісії в Україні повинна регулярно поновлюватись та містити більше необхідної інформації.

Щорічні програми фінансування (так звані Annual Action Programme) повинні розроблятися вчасно, із залученням громадськості та відображати екологічні пріоритети країни. Для організацій громадянського суспільства необхідно створити програму малих грантів у рамках ІЄСП.

### **Питання 3: РАТИФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ КОНВЕНЦІЙ І ПРОТОКОЛІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

План дій Україна – ЄС містить завдання щодо імплементації лише двох міжнародних угод у сфері охорони довкілля: Організаційної конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.) та Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (1997 р.). Уряд України визначив ряд додаткових заходів у цій сфері, зокрема щодо приєднання до ряду інших угод. Україна бере до-

сять активну участь у співпраці на регіональному рівні (охорона Чорного моря, Карпат). Головною проблемою залишається забезпечення дотримання угод у сфері охорони довкілля на практиці. Відповідні органи Бернської, Оргуської та Еспо конвенцій визнали порушення Україною своїх зобов'язань згідно з цими конвенціями.

Необхідно передбачити у новому практичному інструменті цілі щодо посилення можливостей та контролю за дотриманням міжнародних екологічних угод Україною.

#### **Питання 4: РОЗРОБКА ПЛАНІВ І ПРОГРАМ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «розширення або прийняття національних програм і планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, включаючи пріоритети інвестування для окремих пріоритетів». Щорічні заходи щодо виконання Плану дій передбачили прийняття програмних документів, що охоплювали комплекс питань з охорони довкілля, так і ті, що спрямовані на охорону окремих його компонентів. Серед проблемних сфер виділено необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення у частині розроблення, прийняття та виконання програм, недотримання строків ухвалення (затвердження) задекларованих програмних документів, незначна активність ключових суб'єктів, зокрема і громадськості, у розробці програм.

Необхідно відобразити пріоритизацію прийняття планів і програм. Як невідкладний захід слід передбачити затвердження двох стратегічно важливих програмних документів, прийняття яких не тільки відповідатиме європейським стандартам державного управління у сфері довкілля, але й сприятиме поліпшенню екологічного стану в Україні, забезпеченню сталого розвитку, впровадженню екологічно-збалансованого природокористування, – Стратегію національної екологічної політики України та Національний план дій з охорони навколишнього середовища. Вказані програмні документи повинні визначати як концептуальні питання (наприклад, політичну пріоритетність екологічної безпеки, інтеграції екологічної складової в інші галузі діяльності держави, визначення комплексу завдань з охорони навколишнього природного середовища), так і економічно-організаційні (визначення джерел фінансування впровадження програмних документів, чіткого визначення цільових показників виконання поставлених завдань).

#### **Питання 5: СПРИЯННЯ ПРИЙНЯТТЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА (СЕКТОРНИЙ ПІДХІД – ВОДА)**

Слід відзначити відсутність політичної волі щодо виконання планів заходів з адаптації, низький технологічний рівень готовності України до адаптації водного законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу; виконання небагатьох визначених заходів щодо впровадження Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Адаптація українського водного законодавства до європейського, у разі проведення її із залученням та на базі українських науковців, бізнесу, призведе до підвищення технологічного рівня країни. В Україні залишається доволі високий рівень кваліфікації спеціалістів, що працюють у галузі водного господарства України, що дозволить швидко провести необхідні зміни. Окрім цього, серед населення існує зацікавленість отримувати якісну питну воду, бажання бути впевненим у безпеці місця для купання, підтримка охорони водних ресурсів. Комплексність вирішення водних проблем в Україні потребує чіткого визначення органів державної влади, що будуть відповідати за адаптацію до директив ЄС, що стосуються води.

Таким чином, політична воля, детальний аналіз стану галузі, розрахунки фінансових потреб при проведенні адаптації, визначення реальних термінів адаптації до європейських директив щодо води та державних органів влади, що будуть відповідати за впровадження законодавства стосовно води, – це, на нашу думку, основні завдання влади на шляху до адаптації водного законодавства України до законодавства ЄС.

#### **Питання 6: ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР**

Діяльність органів влади України з виконання Плану дій Україна – ЄС у питаннях зміцнення адміністративних структур і процедур навряд чи можна визнати послідовною і задовільною. Повноваження органів публічної влади у сфері охорони довкілля (в тому числі профільного міністерства), за незначними винятками, по суті не переглядалися, не перерозподілялися і не оптимізувалися. «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», як основний чинний стратегічний документ у цій сфері, за роки свого існування жодного разу не переглядався. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період



до 2020 року розроблено, але перспективи її затвердження не визначені.

Для покращення ситуації щодо даного питання необхідно доопрацювати (із залученням до обговорення представників громадськості) і затвердити Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року та План дій на 5 років; узгодити чинні секторальні стратегії зі Стратегією національної екологічної політики України на період до 2020 року після її прийняття та узгоджувати проекти нових секторальних стратегій, що розроблятимуться; чітко розмежувати повноваження органів публічної влади у питаннях охорони довкілля; забезпечити реальний доступ та участь громадськості та інших зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень з питань охорони довкілля; підвищити міжвідомчу поінформованість та розвивати механізми реальної співпраці міністерств і відомств у питаннях охорони довкілля.

#### **Питання 7: ЗМІЦНЕННЯ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ (ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА)**

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «зміцнити структури і процедури, необхідні для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання». Щорічні плани заходів не містили жодних заходів щодо цієї цілі. Відзначається належний рівень законодавства та основних процедур оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Серед проблемних сфер виділено можливості органів влади (кваліфікація експертів), практичні можливості участі громадськості та обмеження доступу до інформації. Окрім того, в Україні відсутні наразі чіткі механізми оцінки впливу на довкілля стратегічних рішень (планів, програм, проектів нормативно-правових актів) та впливу на довкілля інших держав (транскордонна оцінка впливу на довкілля згідно з Конвенцією Еспо).

Слід знову передбачити у новому Практичному інструменті ціль щодо зміцнення структур і процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання та зазначити, як пріоритетні, такі завдання: посилення потенціалу людських ресурсів, вдосконалення практичних механізмів участі громадськості, забезпечення належного доступу до інформації в процесі ОВНС, прийняття законодавства, необхідного для проведення стратегічної екологічної оцінки та ратифікації Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (2003 р.) до Конвенції Еспо, належна імплементація процедур відповідно до Конвенції Еспо.

#### **Питання 8: ПОКРАЩЕННЯ ДОЗВІЛЬНИХ І ПРАВОЗАСТОСОВЧИХ СТРУКТУР**

Українська дозвільна та правозастосовча система має усі необхідні елементи та відповідає в цілому міжнародним вимогам до організації природоохоронної діяльності. Але практика надання природоохоронних дозволів та контроль їх виконання принципово відрізняється від підходів ЄС насамперед через відсутність практичних рекомендацій та технологічних вимог. Як і в радянські часи, система базується на застосуванні нереалістичних санітарно-гігієнічних норм, що приводить до неприпустимої розбіжності між декларативно жорсткими вимогами законодавства і фактичним впливом на довкілля.

Ситуація має бути виправлена насамперед якнайшвидшою адаптацією законодавства України до Директиви 2008/1/ЄС «Про комплексне запобігання та контроль забруднення» та застосуванням принципів еколого-технічного нормування.

#### **Питання 9: ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ**

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє середовище, участь громадськості, включаючи імплементацію Оргуської Конвенції, зокрема, шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийнятного рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації». Щорічні плани заходів містили як конкретні, так і загальні заходи, з виконання цієї цілі. Серед проблемних сфер виділено недосконалість нормативно-правового забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості, що знайшло прояв у відсутності необхідних нормативно-правових актів, неузгодженості останніх, створення та функціонування механізмів належного інформування громадськості про стан довкілля, участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля.

Слід знову передбачити у новому Практичному інструменті дану ціль та зазначити, як пріоритетні, такі завдання: удосконалення законодавства, спрямованого на імплементацію Оргуської конвенції, запровадження механізмів, за допомогою яких забезпечувався б належний і прийнятний доступ до екологічної інформації, у т.ч. розвитку каналів її оприлюднення; зростання ролі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля; створення і розвитку системи безоплатної допомоги, зміцнення незалежності судів як базових умов реалізації права на доступ до правосуддя.

## **Питання 10: ПІДГОТОВКА РЕГУЛЯРНИХ ЗВІТІВ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ**

На законодавчому рівні передбачена щорічна підготовка Національних доповідей про стан охорони навколишнього природного середовища (ОНПС) (пункт «а» ч. 2 ст. 251 Закону України про ОНПС). Проте ця вимога не дотримується Міністерством ОНПС. Основними недоліками у виконанні вказаних положень законодавства є несистематичність підготовки Національних доповідей, обмежений доступ громадськості до процесу підготовки Національних доповідей, відсутність широкого інформування про стан підготовки Національних доповідей, їхніх проектів, неналежне поширення змісту Національних доповідей (особливо друкованих варіантів) тощо.

Щодо підготовки Національних доповідей, то рекомендується широке інформування про процедури підготовки Національних доповідей, у т.ч. можливостей подання громадськістю пропозицій до їхнього змісту, як на початкових стадіях підготовки, так і на стадії сформованого проекту; щодо розповсюдження Національних доповідей – збільшення тиражу Національних доповідей, підготовка і розповсюдження резюме Національних доповідей, популярних варіантів Національних доповідей.

## **Питання 11: ПІДТРИМКА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

План дій Україна - ЄС визначає як ціль «підтримувати суб'єктів громадянського суспільства та місцеві органи влади» (п.15 Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження). Це питання тісно пов'язане з «Покращенням інформування та участі громадськості». Жоден із річних Планів заходів не передбачав належних заходів для реалізації цього пріоритету. Що стосується неурядових організацій (НУО) оцінка охоплює лише екологічні НУО. Власне відсутність будь-яких заходів для реалізації цієї цілі є головною проблемою. Серед конкретних проблемних питань відзначається: незначні повноваження місцевих органів влади у сфері охорони довкілля, низький рівень співпраці між НУО та місцевими органами влади, відсутність стратегій спілкування з екологічними питаннями, низький рівень підтримки громадянського суспільства, зокрема фінансової.

Слід передбачити у новому Практичному інструменті цілі щодо посилення ролі місцевих

органів влади у сфері охорони довкілля, підвищення їх спроможності співпрацювати із НУО, збільшення та покращення механізмів фінансової підтримки громадянського суспільства.

## **Питання 12: ЗМІЩЕННЯ СПІВПРАЦІ З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ**

План дій Україна – ЄС у розділі «Навколишнє середовище» містить пріоритет «Розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища» (п.17). Цей пріоритет включає таке завдання: «Визначити можливості розширення регіонального співробітництва з країнами-сусідами, особливо щодо транскордонних питань». Щорічні плани заходів містили низку завдань на виконання цього пріоритету, зокрема здійснення заходів щодо створення та удосконалення транскордонних природоохоронних об'єктів, укладання угоди із Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністер. Серед проблемних питань відзначається недостатнє інформування про таку співпрацю, необхідність посилення двостороннього діалогу з конкретних транскордонних питань, підвищення кількості двосторонніх проектів, особливо з країнами, транскордонна співпраця з якими не є об'єктом фінансової допомоги ЄС.

Необхідно посилити двостороннє співробітництво із сусідніми країнами на місцевому рівні (обласних адміністрацій та управлінь з охорони навколишнього природного середовища), особливо із транскордонних питань (спільні та транскордонні водні та лісові ресурси, транскордонні екологічні коридори).

## **Питання 13: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПИТАНЬ В ІНШІ СФЕРИ ПОЛІТИКИ (СПРИЯННЯ СТАЛОМУ РОЗВИТКУ)**

Виконання завдань Плану дій Україна – ЄС з інтеграції екологічної політики до секторальної та впровадження сталого розвитку можна визнати незадовільним, оскільки крім зусиль Мінприроди (з підготовки і затвердження документів нової національної екологічної політики) та Мінекономіки (з підготовки проекту Постанови КМУ про утворення Національної ради зі сталого розвитку), вищим керівництвом Кабінету Міністрів не було ухвалено відповідних нормативно-правових та інституційних рішень. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні відсутня політична воля для підвищення пріоритетності екологічної політики та її інтеграції до стратегій розвитку

держави. На сьогодні в системі управління центральних органів влади існують тільки елементи та прототипи адміністративних механізмів інтеграції екологічних міркувань до секторальних політик. Також, існують окремі позитивні приклади врахування екологічних міркувань у розробці секторальних політик. Наприклад, Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена Постановою КМУ № 1158 від 19 вересня 2007 р., містить інтегровані екологічні чинники в цілях і завданнях.

Процедури регламенту Кабінету Міністрів надають певні можливості Мінприроди та Міністру ОНПС проводити інтегровану екологічну політику, хоча відсутність законодавчих вимог щодо інтеграції екологічної політики до секторальної в Україні не дозволяє надати екологічній політиці наскрізного характеру.

Деякий прогрес щодо створення правових засад та інституційних механізмів для інтеграції екологічної політики до секторальних політик пов'язаний, насамперед, з затвердженням Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року і розробкою проєктів Стратегії та Національного плану дій. Водночас, процедура стратегічного планування політики соціально-економічного розвитку та національних секторальних політик не передбачає інтеграцію екологічних міркувань, а нормативно-правові засади для застосування стратегічної екологічної оцінки не створені.

Значного прогресу з розробки та впровадження політики сталого розвитку також не відбулося. Мінекономіки було розроблено та 24.09.08 р. внесено на розгляд КМУ проєкт розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції переходу України до сталого розвитку", який розроблявся без активного залучення зацікавлених сторін. Підготовка і внесення до Кабінету Міністрів проєкту постанови КМУ "Про утворення Національної ради зі сталого розвитку України", яка повинна стати інституційним механізмом розробки та впровадження політики сталого розвитку в Україні, є прогресивним кроком, але постанова за півроку так і не була прийнята.

На даному етапі існує необхідність включити законодавче та інституційне забезпечення інтеграції екологічної політики та сталого розвитку до пріоритетних завдань нової Угоди про асоціацію та нового Практичного інструменту співпраці Україна – Європейський Союз. Потрібно затвердити Стратегію національної екологічної політики та Національний план дій на 5 років, забезпечити належне фінансування для їх впровадження, утворити Міжвідомчу комісію з інтеграції екологічної політики при Кабінеті Міністрів України (за участі зацікавлених сторін та громадськості),

надати належне адміністративно-фінансове забезпечення для її роботи. Серед першочергових завдань запланувати впровадження СЕО в стратегічному плануванні політик розвитку.

Необхідно також створити Національну раду (комісію) зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України (за участі зацікавлених сторін та громадськості), надати належне адміністративно-фінансове забезпечення для її роботи. Доручити Комісії підготовку та впровадження Концепції та Стратегії сталого розвитку України, а також 10-річної рамкової політики зі Сталого споживання та виробництва.

#### **Питання 14: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ КІОТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ І КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ**

З огляду на сьогоднішній стан економіки України та більшість прогнозів її розвитку, питання невиконання Україною основного зобов'язання по Рамковій конвенції ООН з питань зміни клімату та Кіотському протоколу до неї, принаймні у їх чинній редакції, найближчими роками не поставне. Хоча, наприклад, попри вимоги Протоколу запроваджувати заходи із зменшення викидів парникових газів, в Україні досі немає ні національного, ні регіональних планів кліматоохоронних дій. Тому діяльність України щодо впровадження положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН з питань зміни клімату, в тому числі в рамках виконання Плану дій Україна – ЄС, слід визнати односторонньою. Складається враження, що всю діяльність у цьому напрямку сконцентровано навколо двох пріоритетів: проєкти спільного впровадження і, найголовніше, так звана торгівля квотами. При чому, в першому випадку органи державної влади, постійно змінюючи умови, правила і процедури розробки, підтримки і затвердження проєктів спільного впровадження, скоріше активно заважають, ніж сприяють, впровадженню цього механізму. Натомість, у випадку з торгівлею квотами, державними органами формально зроблено все для того, щоб механізм запрацював. Саме «формально», томущо закладена в нормативних актах процедура викликає суттєві нарікання. Так, наприклад, до кінця не зрозуміло як на практиці використовуватимуть кошти, які даний механізм може забезпечити, і чи буде процес використання екологічних (зелених) інвестицій прозорим і контрольованим.

На даному етапі рекомендується підвищити якість Національного звіту про кадастр викидів та поглинання парникових газів, як з точки зору повноти даних, так і прозорості процедури його

підготовки та достовірності вихідної статистики; розробити національний план скорочення викидів парникових газів; забезпечити функціонування стабільних, прозорих та доступних умов, правил і процедур розробки, підтримки і затвердження проектів спільного впровадження. Відповідальним державним органам (у першу чергу, Нацеконінвестагентству) необхідно роз'яснити на місцях сутність та допомогти розробити реальні регіональні програми з пом'якшення наслідків зміни клімату. Потрібно також розробити і прийняти плани адаптації до зміни клімату; інтегрувати питання зміни клімату в секторальні програми і плани діяльності профільних міністерств і відомств та в концепції/стратегії розвитку відповідних галузей (енергетика, транспорт, промисловість, тощо); забезпечувати зазначену інтеграцію мають Нацеконінвестагентство та Мінприроди; реально втілювати секторальні програми (наприклад, з енергозбереження), що сприяють досягненню мети Рамкової конвенції ООН та Кіотського протоколу; забезпечити прозорість та контрольованість механізму торгівлі викидами та використання отриманих від нього коштів.

#### **Питання 15: ПОКРАЩЕННЯ СТАЛОСТІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ І ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ**

Можна зробити висновок, що своєчасне виконання завдань Плану дій Україна – ЄС, покликаних сприяти екологізації транспорту та енергетики, було провалено. Не є новиною, що екологічні питання не є пріоритетними для українських урядовців, нажаль, низький пріоритет цих питань у Плані дій лише сприяв „прохолодному” ставленню з боку Уряду до їх виконання. Головним недоліком імплементації транспортної складової завдань є те, що діяльність з розробки нової транспортної політики затягувалася рока-

ми і розпочинається лише по закінченню періоду, охопленого Планом дій. Не набагато кращою є ситуація із задачами щодо енергетичного сектора: програми енергозбереження і використання відновлюваних джерел енергії розроблялися і проходили узгодження в органах влади зі швидкістю горіння мокрого ґноту. Безрадісною залишається ситуація щодо ядерної безпеки – процес зняття ЧАЕС з експлуатації і перетворення на екологічно безпечний об'єкт затягується і споживає набагато більше коштів, ніж передбачалося; діюча атомна енергетика несе тягар невирішеності проблеми поводження з ядерними відходами та відпрацьованим паливом.

Уряд України повинен відмовитися від практики аврального прийняття державних програм, концепцій, стратегічних рішень. Екологізація транспортної та енергетичної галузей мають стати пріоритетними завданнями на найближчий період, адже крім покращення якості довкілля, важливим результатом може стати вирішення ряду проблем, викликаних економічною кризою та газовим конфліктом з Російською Федерацією.

Працюючи над розробкою нового програмного документа на наступний період, Уряд України разом з ЄС повинні врахувати ті задачі, які не було виконано в повній мірі, або лише формально (на папері), та розробити практичний і реалістичний план їх виконання, природно, що нові задачі, які будуть сформовані, мають також підкріплюватися конкретними процедурами їх втілення, а головне – бажанням української влади щодо їх реалізації.



# ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС: ДОВКІЛЯ І СТАЛИЙ РОЗВИТОК

## Перелік скорочень

БУВР – басейнове управління водних ресурсів  
ВВП – валовий внутрішній продукт  
ВРУ – Верховна Рада України  
Головдержслужба – Головне управління державної служби України  
ДБН – державні будівельні норми  
Держводгосп – Державний комітет України по водному господарству  
Держекоінспекція – Державна екологічна інспекція України  
ДержСанПіН – Державні санітарні правила і норми  
Держспоживстандарт – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики  
ЗУ – Закон України  
ЄЕК ООН – Європейська Економічна Комісія Організації Об'єднаних Націй  
ЕК – Європейська Комісія  
ЄС – Європейський Союз  
ЄПС – Європейська політика сусідства  
ІЕП – інтеграція екологічної політики  
ІЕСП – Інструмент європейського сусідства і партнерства  
ІМО – Міжнародна морська організація  
КАС – Кодекс адміністративного судочинства України  
КМУ – Кабінет Міністрів України  
МАРПОЛ – Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року зі змінами згідно Протоколу 1978 року  
Мінприроди – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України  
НУО – неурядова організація  
МВС – Міністерство внутрішніх справ України  
Мінжитлокомунгосп – Міністерство з питань житлово-комунального господарства України  
Мінекономіки – Міністерство економіки України  
Мінфін – Міністерство фінансів України  
Мін'юст – Міністерство юстиції України  
МНС – Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи  
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України  
ОВНС – оцінка впливу на навколишнє середовище  
ОДА – обласна державна адміністрація  
ОЕСР – Організація з економічної співпраці і розвитку  
ОНПС – охорона навколишнього природного середовища  
ПЗ – Плани заходів  
РБ – річковий басейн  
РГ – робоча група  
РСР – регіональна стратегія розвитку  
СЕО – стратегічна екологічна оцінка  
СР – сталий розвиток  
ст. – стаття

## Питання 1:

## ЗМІЦНЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Окрім показників для кожної цілі у сфері охорони довкілля, які визначені самим Планом дій, розглядається загальний показник щодо рівня зобов'язань країни у напрямку співпраці з Європейським Союзом.

Хоча це питання не пов'язане з конкретним елементом Плану дій, воно включено в оцінку з

метою загального огляду співпраці з ЄС та імплементації Європейської політики сусідства та відповідного Плану дій.

Це питання зосереджується на стратегічній політиці, планових документах, щоб оцінити, як країна впроваджує свої зобов'язання щодо співпраці з ЄС у свою національну політику.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПОЛІТИКА</b>					
Чи була прийнята політична декларація про інтеграцію/співробітництво України з ЄС? (1)	×				Основні документи щодо інтеграції та співробітництва України з ЄС були прийняті ще до 2005 року, тобто до прийняття Плану дій Україна – ЄС.
Чи був прийнятий стратегічний політичний інструмент для імплементації Плану дій Україна – ЄС? Чи ефективно він імплементується? (2)		×			Стратегічного політичного інструменту для імплементації Плану дій Україна-ЄС прийнято не було. Тим не менше, щороку на виконання Плану дій Україна – ЄС приймаються заходи на його виконання. Ці документи включають перелік конкретних заходів із вказівкою терміну їх виконання та державними органами, відповідальними за виконання. Такі заходи є конкретними, тим не менше, вони часто не відображають стратегічні пріоритети та приймаються із значним запізненням. А рівень імплементації залежить від конкретної сфери регулювання.
Чи включають плани законодавчої (нормотворчої) роботи прийняття законодавства, необхідного для імплементації Плану дій Україна – ЄС? Якщо так, то чи передбачають вони чіткі часові рамки? Наскільки ефективно вони імплементуються? (3)		×			Прийняття відповідного законодавства вказується у щорічних заходах щодо виконання Плану дій Україна – ЄС та у щорічних заходах щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відмінно не може бути у зв'язку з низьким рівнем імплементації заходів.
Чи робочі плани відповідних міністерств включають кроки для імплементації Плану дій Україна – ЄС? Якщо так, то чи мають вони чіткі часові рамки? (4)		×			Ситуація залежить від окремо взятого міністерства. Для аналізу бралася оцінка, зроблена на основі пріоритетів діяльності міністерств, прийнятих на 2008 рік.
<b>ІНСТИТУЦІЙНІ ПИТАННЯ</b>					
Чи мають відповідні органи державної влади окремі відділи, що займаються питаннями співпраці/інтеграції з ЄС? (5)	×				Значна частина органів державної влади має окремі відділи, що займаються питаннями співпраці/інтеграції з ЄС.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи проходили державні службовці навчання з питань співпраці/інтеграції з ЄС? (6)	×				Існує спеціальна державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України.
Чи надає уряд громадськості інформацію про політику співробітництва і діяльність з ЄС? (7)			×		Існує спеціальна державна програма з інформування громадськості, тим не менше, на практиці громадяни не мають достатньо інформації.
Чи уряд регулярно і офіційно проводить моніторинг виконання Плану дій Україна – ЄС? (8)			×		Проводиться із деяким запізненням. Відсутня чітко визначена методологія.
<b>СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ</b>					
Якщо був прийнятий політичний інструмент для імплементації Плану дій Україна – ЄС, чи містить він конкретні дії і часові рамки для досягнення цілей у сфері охорони довкілля? Чи ефективно він імплементується у сфері охорони довкілля? (2)			×		Питання охорони довкілля включені, серед іншого, у щорічні Заходи щодо виконання Плану дій Україна – ЄС. Рівень виконання таких заходів у сфері охорони довкілля є низьким.
Чи плани законодавчої роботи передбачають прийняття законодавства, необхідного для імплементації цілей Плану дій, що стосуються охорони довкілля? Чи ефективно вони імплементуються у сфері охорони довкілля? (3)			×		Прийняття законодавства вказується у щорічних Заходах щодо виконання Плану дій та у щорічних Заходах щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Рівень імплементації таких заходів є низьким.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 19 БАЛІВ ІЗ 30 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 63,3%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. На даному етапі Україна своєю зовнішньою політикою та роботою, що ведеться на національному рівні, демонструє пріоритетність для неї євроінтеграційного курсу.

Головним документом, що регулює відносини Україна – ЄС, є Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною, що набула чинності у 1998 році. Угода передбачає відповідні рамки для політичного діалогу та співробітництва у різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері охорони довкілля.

У 1998 році була розроблена і затверджена Указом Президента України Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу.

Важливим напрямом у процесі наближення України до ЄС є адаптація законодавства України

до стандартів і норм ЄС, що відбувається згідно із Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС (2003 р.).

Завершує свою дію План дій Україна – ЄС, імплементація якого проводилась у 2005-2008 роках. На його зміну найближчим часом повинен бути розроблений так званий «новий практичний інструмент».

На даному етапі між Україною та ЄС ведуться переговори щодо укладення Асоційованої угоди між Україною та ЄС.

У контексті охорони довкілля важливим є забезпечення того, щоб у новому Практичному інструменті та Асоційованій угоді між Україною та ЄС питання охорони довкілля були відображені належним чином, з наданням їм пріоритетного значення, та інтеграцією екологічних питань

в усіх сферах регулювання, зокрема енергетиці, транспорті, сільському господарстві та ін.

2. Стратегічного політичного інструменту для імплементації Плану дій Україна – ЄС прийнято не було. План дій Україна – ЄС є рамковим документом, що визначає основні напрямки роботи. Щодо питань охорони довкілля, то вони включені до категорії «Інше» в розділ «Транспорт, енергетика, інформаційне суспільство та навколишнє середовище». Охорона довкілля та сприяння сталому розвитку не включені до пріоритетів діяльності Плану дій. Окрім цього, екологічні питання не є належним чином враховані в інших сферах, що регулюються Планом дій, зокрема транспорт, енергетика, сільське господарство та ін.

Щороку на виконання Плану дій Україна – ЄС приймаються заходи на виконання Плану дій. Зокрема, з моменту прийняття Плану дій Україна – ЄС було прийнято 4 розпорядження КМУ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 року «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 року «Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна – ЄС», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року «Про затвердження заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 року «Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС».

Ці документи включають перелік конкретних заходів із вказівкою терміну їх виконання та суб'єктів, відповідальних за виконання (відповідні міністерства, відомства та інші органи державної влади). Такі заходи є конкретними, тим не менше, вони часто не відображають стратегічні пріоритети та приймаються із значним запізненням.

Ще одним проблемним моментом у цьому контексті виступає рівень імплементації таких заходів. Незважаючи на оцінку («досягнуто суттєвого прогресу», надану виконанню Плану дій Україна – ЄС у Спільному звіті від 11 березня 2008 року) та виділення Європейським Союзом України як взірця для інших східних сусідів ЄС, існує багато сфер, де реалізація Плану дій залишається на досить низькому рівні.

3. Прийняття нового законодавства чи внесення змін до вже існуючого для імплементації положень Плану дій Україна – ЄС передбачено у щорічних Заходах щодо виконання Плану дій, про які говориться у п.2.

Окрім цього, з метою адаптації законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу та на виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Євро-

пейського Союзу щороку приймаються спеціальні заходи, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 червня 2005 року №201-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року №151-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року №90-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2008 року №821-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

У таких документах вказуються сфери *aquis communautaire*, в яких здійснюється адаптація, джерела *aquis communautaire*, які регулюють правовідносини у відповідній сфері, найменування заходів, терміни їх виконання (лише у заходах на 2008 рік), відповідальні за виконання органи.

Звіти, що готуються щороку за результатами імплементації заходів, показують рівень імплементації таких заходів. Слід зазначити, що у сфері охорони довкілля заходи щодо підготовки та прийняття нового законодавства практично не виконуються. Так, у 2007 році жодного із заходів у сфері охорони довкілля виконано не було, а вказані там заходи перенесено на 2008 рік.

4. Ситуація залежить від окремо взятого міністерства. Для аналізу бралася оцінка, зроблена на основі пріоритетів діяльності міністерств на 2008 рік, затверджених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року №366-р «Про схвалення пріоритетів діяльності міністерств на 2008 рік» та окремих робочих планів міністерств.

Деякі приклади включення питань євроінтеграції до пріоритетів:

- Міністерство аграрної політики України: приведення нормативно-правової бази галузі навініцтва до вимог ЄС;

- Міністерство економіки України: вступ України до СОТ та започаткування процесу створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; адаптація національного законодавства з питань організації транспортних перевезень та розвитку мережі міжнародних транспортних коридорів до норм і стандартів ЄС; забезпечення співробітництва з ЄС та впровадження в Україні нових інструментів та механізмів зовнішньої допомоги;

- Міністерство закордонних справ України: завершення роботи з підготовки проекту нової посиленої угоди між Україною та ЄС;

- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: практичне впровадження екологічних стандартів, наближених до відповідних стандартів ЄС; удосконалення системи поводження з відходами, наближення її до аналогів ЄС.

Окрім цього, пріоритети діяльності окремих міністерств включають деякі положення, передбачені Планом дій Україна – ЄС та відповідними щорічними заходами на його виконання.

5. Утворено спільні органи із співпраці між Україною та ЄС: Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС; Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС (в його рамках створено 7 підкомітетів, серед яких Підкомітет № 4 «Енергетика, транспорт, ядерна безпека та екологія»), Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС.

Значна частина органів державної влади має окремі відділи, що займаються питаннями співпраці/інтеграції з ЄС, зокрема:

- Міністерство охорони навколишнього природного середовища – Управління міжнародного співробітництва та європейської інтеграції;

- Міністерство економіки України – Відділ правового забезпечення інвестиційної діяльності та співробітництва з ЄС (у рамках Юридичного департаменту), Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, Департамент співробітництва з Європейським Союзом;

- Міністерство закордонних справ України – Департамент Європейського Союзу;

- Міністерство регіонального розвитку і будівництва – Департамент міжнародного співробітництва, інвестиційного розвитку та з питань європейської інтеграції;

- Міністерство освіти і науки – Департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції;

- Міністерство палива та енергетики – Департамент з питань євроінтеграції та міжнародного співробітництва;

- Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту – Відділ міжнародного співробітництва та європейської інтеграції;

- Міністерство фінансів України – Департамент міжнародних зв'язків та європейської інтеграції;

- Міністерство юстиції України – Державний департамент з питань адаптації законодавства; та ін.

6. Ще до прийняття Плану дій Україна – ЄС Указом Президента України від 13 грудня 2003 року №1433/2003 була затверджена Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр. Метою програми було забезпечення потреб органів державної влади у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Координація і контроль за виконанням програми було покладено на Кабінет Міністрів України, який щороку до 10 грудня затверджував відповідні заходи на виконання програми на наступний рік. Такі заходи були прийняті на 2005, 2006 та 2007 роки.

За результатами моніторингу виконання програми можна зробити висновки, що Державна програма виконувалась досить ефективно. Були розроблені Методичні рекомендації щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреби у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Були здійснені заходи щодо визначення структури та обсягів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Затверджено порядок проходження мовної підготовки державними службовцями, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції. У вищих навчальних закладах проводилося навчання державних службовців центральних органів виконавчої влади за окремими програмами на тематичних, постійно діючих, короткотермінових семінарах з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Проводились літні школи з питань європейської інтеграції для державних службовців та інші заходи.

5 листопада 2008 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 974 «Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки». Програма передбачає заходи з вдосконалення підготовки кваліфікованих фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Виконання завдань і заходів Програми здійснюється у рамках використання в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning та TAIEX, роботу із впровадження яких координує Головдержслужба, яка займається координацією діяльності з виконання Державної програми. Програма включає перелік конкретних завдань і заходів для виконання програми.

7. В Україні проводиться політика з інформування громадськості з питань європейської політики. Зокрема, протягом 2004-2007 років діяла Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України, затверджена Указом Президента України від 13 грудня 2003 року.

2 липня 2008 року Постановою Кабінету Міністрів України була затверджена нова програма

– Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки, метою якої є подальше підвищення рівня поінформованості громадськості з питань європейської інтеграції України для створення стабільної проєвропейської більшості в українському суспільстві.

Щороку на виконання програм з інформування приймаються конкретні заходи, а відповідальність за координацію і контроль за виконанням програми покладено на Кабінет Міністрів України.

Тим не менше, на практиці громадяни не мають достатньо інформації з питань євроінтеграції. Веб-сторінки відповідних державних органів поповнюються нерегулярно, інформація є неповною, або зовсім відсутньою. Громадські організації у зв'язку з відсутністю інформації не мають можливості бути повноправними учасниками євроінтеграційного процесу. Основні документи, що стосуються Європейської політики сусідства та фінансового інструменту на її реалізацію (Інструменту європейського сусідства і партнерства), не є доступними, або наявні лише англійською мовою. Громадськість не має можливості брати участі у процесі розробки, перегляду, моніторингу документів, пов'язаних з євроінтеграцією. Основну роботу у сфері інформування з питань європейської інтеграції проводять власне громадські організації відповідного спрямування, а не державні органи, що є відповідальними за ці питання.

8. Уряд проводить моніторинг стану виконання Плану дій Україна – ЄС. Результати такого моніторингу відображені у звітах щодо виконання щорічних заходів щодо імплементації Плану дій та, більш загально, у Позиційному документі щодо імплементації.

22 листопада 2005 року рішенням Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції були схвалені Методичні рекомендації

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Україна досить активно впроваджує у свою національну політику, стратегічні та законодавчі документи зобов'язання, що стосуються співпраці України з ЄС, а також реалізації ЄПС та Плану дій. Останнім часом були посилені інституційні можливості органів державної влади працювати у напрямку євроінтеграції (створення спеціальних відділів у міністерствах, проведення спеціальних навчань та ін.). Тим не менше, рівень практичної реалізації таких зобов'язань, зокрема у сфері охорони довкілля, залишається досить низьким. Належним чином не здійснюється інформування

громадськості з питань співпраці з ЄС та не відбувається залучення громадськості до процесів, пов'язаних із ЄПС.

дації щодо підготовки заходів із виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС та проведення моніторингу стану їх реалізації. Такі рекомендації застосовувались і в наступні роки реалізації Плану дій. Методичні рекомендації були розроблені для центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших органів державної влади, залучених до реалізації положень Плану дій Україна – ЄС. Передбачалося, що виконавці проводять аналіз стану виконання заходів та оцінку їх результативності, і за результатами роботи готують: звіт про виконання Плану дій за встановленою формою; аналітичну довідку; опис ситуації, інформацію щодо досягнення конкретного результату; матеріали про політичні, економічні, соціальні та інші позитивні результати реалізації відповідних заходів (кількісні та/чи якісні показники); оцінку стану виконання відповідного пріоритетного завдання Плану дій, за наявності окремих проблем; інформація про здійснення виконавцями додаткових заходів, що також спрямовуються на реалізацію положень Плану дій.

Тим не менше, така інформація або не готувалась, або не є доступною. Доступними є лише два документи такого плану «Інформація про виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС» та «Інформація про виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС». Такі звіти включають, серед іншого, інформацію про стан виконання заходів.

У Позиційному документі щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна – ЄС у 2005-2007 роках подається узагальнена інформація з шкалою оцінювання: «мети досягнуто», «досягнуто значного прогресу», «досягнуто помірного прогресу», «досягнуто певного прогресу». Тим не менше, не є зрозумілими критерії визначення такої оцінки.

Таким чином, моніторинг проводиться нерегулярно, звіти оприлюднюються із запізненнями, методологія не є до кінця зрозумілою. Окрім цього, до такого моніторингу не залучається громадськість, яка не отримує можливості подавати своє бачення реалізації Плану дій.

Необхідно вжити практичних кроків для імплементації зобов'язань, пов'язаних із виконанням ЄПС, забезпечити включення охорони довкілля та сталого розвитку як пріоритетних питань до нового Практичного інструменту та Асоційованої угоди, забезпечити участь громадськості в євроінтеграційних процесах та покращити інформування громадськості про євроінтеграційні процеси та її доступ до відповідних документів.

## Питання 2:

## ОЦІНКА РІВНЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЄС

Це питання виходить за рамки екологічних цілей Плану дій. Воно вибрано для того, щоб дати загальну оцінку рівню зобов'язань ЄС в їх прагненні підтримати сусідні країни в імplementації Планів дій, зокрема в сфері охорони довкілля.

Запитання базуються на різних механізмах, які є доступні для ЄС та держав-членів, щоб підтримати зусилля сусідніх країн на національному та регіональному рівні.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПІДТРИМКА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СПІВТОВАРИСТВОМ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (1)</b>					
Наскільки Європейське Співтовариство/Представництво Європейської Комісії в Україні є активним в спілкуванні та підтримці дій громадянського суспільства?			×		Недостатньо активними. Тим не менше, останнім часом спостерігається певний прогрес.
Чи Європейське Співтовариство створило систему розширення можливостей і/або механізми інформування для громадянського суспільства?		×			Існує веб-сторінка Представництва Європейської Комісії в Україні. Тим не менше, вона не містить усього спектру інформації, що цікавить громадськість. Інформація про фінансування подається лише англійською мовою. Важливі документи також часто доступні лише англійською мовою.
Наскільки активним є Європейське Співтовариство у залученні громадянського суспільства до підготовки і прийняття програм, звітів та ін.?		×			У 2007-2008 роках спостерігався значний прогрес у цій сфері. Громадськість запрошувалась подавати свої бачення імplementації Плану дій в Україні у 2007 та 2008 роках. Наразі планується залучення громадськості до процесу середньострокового перегляду документів ІЕСП (стратегічний документ і національна індикативна програма).
<b>ІНСТРУМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУСІДСТВА І ПАРТНЕРСТВА (2)</b>					
Чи проекти, які фінансуються ІЕСП, відображають потреби країни з метою імplementації екологічних цілей Плану дій? <sup>1</sup>				×	Річна програма на 2007 рік в рамках ІЕСП не передбачає жодного фінансування для сфери охорони довкілля.
Чи екологічні проекти, які фінансуються ІЕСП, відповідно до поточної річної програми дій, належним чином <sup>2</sup> відображають екологічні пріоритети, встановлені країною для імplementації Плану дій?				×	

<sup>1</sup> На противагу наступному запитанню, експерт, що проводить оцінку, повинен брати до уваги не лише екологічні проекти, але й проекти загалом, включаючи з можливим негативним впливом на довкілля і екологічні проекти. Аналіз повинен враховувати проекти, що фінансуються програмою ІЕСП для країни, програмами транскордонного співробітництва та регіональні програми, якими користується країна.

<sup>2</sup> Відповіді на це запитання повинні оцінюватись на власний розсуд експерта, базуючись на доступній інформації, що стосується програмування фінансування в рамках ІЕСП.



Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПОЛІТИКА</b>					
Чи розподіл фінансування в рамках ІЄСП для екологічних проектів відповідно до програми країни відображає важливість екологічних цілей Плану дій?				×	
Чи фінансування ІЄСП для екологічних проектів є доступним для громадянського суспільства країни? Якщо так, то чи є воно легко доступним (наприклад, розмір грантів і дофінансування, процедура та ін.)?				×	Фінансування ІЄСП є недоступним для громадянського суспільства країни.
Чи користується країна програмами з розширення можливостей та технічної допомоги (наприклад, TAIEX, twinning, участь у діяльності Європейського агентства з навколишнього середовища) з метою вирішення екологічних проблем у країні?			×		Робота з використання таких можливостей розпочата.
<b>ДІЯЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АГЕНТСТВА З НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА (3)</b>					
Чи підтримується ЄС (включаючи фінансову підтримку) участь регіону у діяльності Європейського агентства з навколишнього середовища? Якщо так, то чи отримує країна користь від цієї програми (наприклад, розширення можливостей, збір даних)?			×		Розпочався діалог щодо співпраці, проте відчутних результатів ще не спостерігається.
<b>ДВОСТОРОННЯ СПІВПРАЦЯ (4)</b>					
Чи існує двостороння співпраця між державами-членами ЄС та Україною у сфері охорони довкілля?		×			У рамках двосторонніх угод у сфері охорони довкілля. Найактивнішим є транскордонне співробітництво.
Якщо так, то чи проекти, які фінансуються державами-членами, відображають потреби країни з метою імплементації екологічних цілей Плану дій?			×		Ряд країн ЄС надає фінансову допомогу Україні, в тому числі для імплементації Плану дій Україна – ЄС. Тим не менше, кількість проектів в екологічній сфері є досить низькою.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 10 БАЛІВ ІЗ 33 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 30,3%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Представництво Європейської Комісії в Україні, починаючи з 2007 року, почало докладати більше зусиль для спілкування з громадянським суспільством. Позитивним прикладом може бути проведення 10-11 липня 2008 року в місті Києві конференції «Європейська Комісія та громадянське суспільство: набутий досвід і нові можливості в Україні». Основною метою конференції було розширення співробітництва між українськими організаціями громадянського суспільства та Європейською Комісією.

Представництво Європейської Комісії в Україні має досвід співпраці з громадянським суспільством через фінансування проектів у рамках Програми партнерства з інституційного розвитку та Європейського інструменту «Демократія та права людини». Тим не менше, не відбувалось фінансування проектів у сфері охорони довкілля.

Представництво Європейської Комісії в Україні має власну веб-сторінку, де висвітлюються основні новини, події, розміщуються документи та інша інформація. Тим не менше, веб-сторінка не містить усього спектру інформації, що цікавить громадськість. Інформація про фінансування подається лише англійською мовою. Важливі документи також часто доступні лише англійською мовою. Деяка інформація є застарілою.

У 2007-2008 роках спостерігався значний прогрес у сфері залучення громадськості до підготовки і прийняття програм, звітів та ін. Громадськість запрошувалась подавати свої бачення імплементації Плану дій Україна – ЄС у 2007 та 2008 роках. Наразі планується залучення громадськості до процесу середньострокового перегляду документів ІЕСП (стратегічний документ і національна індикативна програма). Відповідальність за організацію та проведення консультацій покладено на Представництво Європейської Комісії в Україні.

2. У 2005-2008 році Мінприроди брало участь у таких екологічних проектах, що фінансувались ЄС: «Технічна допомога у підготовці інвестиційних проектів в Чорноморському басейні» (3 300 000 євро) та «Управління транскордонними та річковими басейнами: 2 фаза, р. Прип'ять» (1 200 000 євро).

На даний момент Міністерство охорони навколишнього природного середовища України здійснює підготовку проекту Twinning «Підтримка Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у впровадженні Закону «Про екологічний аудит».

25 листопада 2008 року Міністерством охорони навколишнього природного середовища разом з Європейською Комісією в рамках використання

інструменту TAIEХ було проведено позаплановий семінар на тему «Подолання наслідків техногенних аварій (на прикладі Керченської аварії)».

Річна програма на 2007 рік у рамках ІЕСП не передбачала фінансування проектів у сфері охорони довкілля. Основна увага була спрямована на реалізацію Енергетичної стратегії України.

Європейською Комісією було прийняте рішення про розширення співробітництва з Україною, яке виходить за рамки технічної допомоги, а саме здійснення співробітництва через програму підтримки, включно бюджетної підтримки екологічного сектору.

У жовтні 2008 року в приміщенні Міністерства було проведено зустріч представників Мінприроди із представниками ЄС та Шведського агентства міжнародного співробітництва щодо визначення порядку дій на 2009 рік з метою застосування нового інструменту співробітництва між Україною та ЄС для бюджетної підтримки в сфері охорони довкілля.

За результатами зазначеної зустрічі Мінприроди було сформовано Робочу групу по розробці плану (Action fish) проекту секторальної бюджетної підтримки ЄК, яка відповідає за підтримку активного діалогу з ЄС та забезпеченням підготовки до впровадження бюджетної підтримки.

До складу Робочої групи входять представники Мінприроди, Мінфіну та Мінекономіки, а також Представництва ЄК в Україні і Шведського агентства міжнародного співробітництва.

У рамках роботи Робочої групи опрацьовується питання щодо визначення індикаторів, які планується досягти за допомогою бюджетної підтримки Європейської Комісії у секторі охорони довкілля.

На сьогодні Міністерством охорони навколишнього природного середовища здійснюється підготовка до отримання бюджетної підтримки вже в 2009 році, що сприятиме вирішенню нагальних екологічних проблем у сфері охорони довкілля.

3. Співпраця з Європейським агентством з навколишнього середовища тільки починається. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України надіслало запит щодо можливої форми участі України, зокрема щодо можливих заходів у рамках подальшого співробітництва, фінансових внесків, інших витрат.

У відповідь Мінприроди отримало лист щодо питань поглиблення двосторонньої співпраці та можливого членства України в Агентстві, в якому, серед іншого, зазначається, що початковою основою на теперішньому етапі може стати обмін інформацією в рамках системи спільної природо-

охоронної інформації. Окрім цього, в листі зазначається, що звернення Мінприроди було передано до Генерального директорату Європейської Комісії з питань навколишнього середовища для подальшого інформування вказаною інституцією ЄС Міністерства охорони навколишнього природного середовища України щодо варіантів можливої участі України в діяльності Агентства, однак відповіді на момент проведення дослідження не отримано.

Україна зацікавлена в розвитку співробітництва з Європейським агентством з навколишнього середовища за наступними напрямками: створення нормативно-правового забезпечення ефективної реалізації в Україні механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату; охорона та управління водними ресурсами; удосконалення механізмів управління; охорона атмосферного повітря, особливо у промислових регіонах; захист та збереження біорізноманіття; розвиток екологічної освіти та виховання; участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

4. Співпраця у сфері охорони довкілля з державами-членами ЄС відбувається в рамках двосторонніх угод, що, головним чином, укладені на міжурядовому чи відомчому рівні. Більшість цих угод укладена ще до підписання Плану дій Україна – ЄС. Наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 10 червня 1993 року, Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 року, Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством навколишнього середовища Данії про співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища від 1 червня 1994 року, Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Мі-

ністерством охорони навколишнього середовища Словацької Республіки про співробітництво у захисті навколишнього природного середовища від 30 вересня 1994 року.

Існує також ряд угод, що стосуються водного господарства, зокрема Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки з питань водного господарства на прикордонних водах від 16 лютого 1995 року, Угода між Урядом України та Урядом Угорської Республіки з питань водного господарства на прикордонних водах від 11 листопада 1997 року, Угода між Урядами України та Румунії про співробітництво в галузі водного господарства на прикордонних водах від 30 вересня 1997 року.

Останнім часом Урядом України укладаються двосторонні міжнародно-правові акти з питань зміни клімату, наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Французької Республіки про сприяння проектам, спрямованим на скорочення антропогенних викидів із джерел або на збільшення абсорбції поглиначами парникових газів відповідно до ст. 6 Кіотського протоколу від 20 грудня 2006 року, Меморандум про розуміння між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Нідерландів про співробітництво з впровадження Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, зокрема щодо емісії парникових газів відповідно до ст. 6 Кіотського протоколу від 7 червня 2006 року.

З держав-членів Європейського Союзу фінансову допомогу Україні надають Швеція, Великобританія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Словаччина і Польща. Наприклад, Словаччина надавала Україні допомогу для реалізації пріоритетів Плану дій Україна – ЄС. Тим не менше, питання довкілля були пріоритетами лише для Швеції та Нідерландів.

Міністерство охорони довкілля брало участь у проекті «Інтегроване управління водними ресурсами у східній Україні. Система екологічного менеджменту в басейні Сіверського Дінця» (403 207 євро, фінансування – уряд Данії).

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Європейське Співтовариство/Представництво Європейської Комісії в Україні робить кроки в напрямку співпраці з громадянським суспільством. Позитивними є приклади залучення громадськості до підготовки звітів з імплементації Плану дій Україна – ЄС за 2007 та 2008 роки, а також плани щодо залучення громадськості до середньострокового перегляду документів ІЄСП. Тим не менше, громадянське суспільство не отримує достатньо інформації з євроінтеграційних

питань, процедури залучення громадськості є невивіреними, рівень залучення громадськості є недостатньо високим.

Європейський Союз тільки розпочав надання фінансової допомоги в рамках ІЄСП. Серед пріоритетів фінансування першого року питання охорони довкілля та розвитку громадянського суспільства не зустрічаються. Не відбувається фінансування малих проектів організацій громадянського суспільства в рамках ІЄСП. Фінансова

допомога надається у формі бюджетної підтримки, що ускладнює можливість моніторингу її використання.

Україна робить перші кроки у напрямку участі в роботі Європейського агентства з навколишнього середовища. Тим не менше, ця робота вимагає більшої підтримки з боку ЄС.

Україна підтримує двосторонню співпрацю у сфері охорони довкілля із низкою держав-членів Європейського Союзу, що відбувається через реалізацію двосторонніх угод про співробітництво, які були, головним чином, підписані ще до 2005 року, а також через отримання фінансової підтримки для реалізації проектів від Швеції, Великобританії, Данії, Нідерландів, Словаччини і Польщі.

### Питання 3:

## РАТИФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ КОНВЕНЦІЙ І ПРОТОКОЛІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

У Плані дій Україна – ЄС немає цілі щодо ратифікації конвенцій чи протоколів у сфері охорони довкілля. План дій містить лише положення щодо імплементації Оргуської конвенції (п. 15 Розділу 2.5), Кіотського протоколу (п.17 Розділу 2.5). Ці угоди складають першу групу угод, які підлягали оцінці. План дій також включає імплементацію окремих конвенцій Міжнародної морської організації (п.5 Розділу 2.5). Це, згідно з планами заходів, включає приєднання до Протоколу 1997 року до Міжнародної конвенції по запобіганню забрудненню з суден 1973 року. Цей протокол виділено в окрему групу угод, що підлягали оцінці.

Таким чином, дана оцінка охоплює, головним чином, імплементацію відповідних міжнародних угод (перша група). Щодо угод, де завданням є ратифікація або приєднання (конвенції ІМО), оцінка, навпаки, не включає імплементації (друга група). Відповідно, запитання, які стосуються ратифікації для першої групи не враховуються для визначення максимальної суми балів, а запитання, які стосуються імплементації для другої групи не враховуються для визначення максимальної суми балів як нерелевантні.

Окрім того, щорічні плани заходів передбачали ратифікацію/приєднання до таких міжнародних угод: Європейської ландшафтної конвенції, Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про

Необхідно забезпечити повне залучення громадськості України до участі в євроінтеграційних процесах через надання можливості брати участь у процесі прийняття рішень та забезпечення доступу до відповідної інформації. Повинні бути розроблені та прийняті чіткі критерії та принципи залучення громадськості.

Веб-сторінка Представництва Європейської Комісії в Україні повинна регулярно поновлюватись та містити більше необхідної інформації.

Щорічні програми фінансування (так звані Annual Action Programme) повинні розроблятися вчасно, із залученням громадськості та відображати екологічні пріоритети країни. Для організації громадянського суспільства необхідно створити програму малих грантів у рамках ІЄСП.

захист Чорного моря від забруднення (План заходів на 2005 р.), Протоколу 1997 року до Міжнародної конвенції по запобіганню забрудненню з суден 1973 року, укладання Протоколу до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат щодо екологічно збалансованого розвитку транспорту та інфраструктури (План заходів на 2007 р.), протоколів до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, зокрема протоколів із стійких органічних забруднювачів, з важких металів, про зменшення викидів сірки, про обмеження викидів летких органічних сполук або їх транскордонного переміщення, укладання угоди з Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністер (План заходів на 2008 р.). Ця інформація оцінена в межах загальних запитань.

Двосторонні угоди з сусідніми країнами розглядаються у Питанні 12.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ВПРОВАДЖЕННЯ КІУТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ (П.17 РОЗДІЛУ 2.5 ПЛАНУ ДІЙ)</b>					
<i>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ УГОД</i>					
Чи було прийнято чи змінено законодавство, щоб імплементувати вимоги міжнародних угод? Якщо так, то чи це належним чином відображає зобов'язання, передбачені угодою?			×		Заходи спрямовані в основному на використання фінансових інструментів.
Чи були зроблені інші кроки для імплементції міжнародної угоди?		×			Створений спеціальний орган – Національне агентство екологічних інвестицій. Розроблено Національний електронний реєстр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Інші заходи.
Чи існує в країні система звітування про імплементцію міжнародної угоди? Якщо так, то чи країна вже звітувалась про імплементцію угоди?	×				Так, доволі складна. Україна регулярно подає звіти. Останнє національне повідомлення – 03.11.2006 р. Національний звіт про кадастр викидів – грудень 2006 року.
Чи компетентний орган (контактна особа) має достатньо ресурсів і компетенції, щоб вживати заходів для імплементції угоди?		×			Заходи, необхідні для повної імплементції, можуть бути вжиті лише ВР та КМУ України. Відповідно, Мінприроди та Національне агентство екологічних інвестицій не мають достатньо ресурсів. Водночас, Агентство має достатньо людських та фінансових ресурсів.
<b>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ОРГУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ (П. 15 РОЗДІЛУ 2.5 ПЛАНУ ДІЙ)</b>					
<i>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ УГОД</i>					
Чи було прийнято чи змінено законодавство, щоб імплементувати вимоги міжнародних угод? Якщо так, то чи це належним чином відображає зобов'язання, передбачені угодою?			×		Усі основні нормативно-правові акти у цій сфері були прийняті до підписання Плану дій. Водночас, експерти відзначають таку необхідність. Це підтверджується рішенням щодо України, прийнятим Народою сторін Конвенції в червні 2008 р.
Чи були зроблені інші кроки для імплементції міжнародної угоди?		×			Був прийнятий План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції (Розпорядження КМУ №1628-р від 27.12.2008 р.)
Чи існує в країні система звітування про імплементцію міжнародної угоди? Якщо так, то чи країна вже звітувалась про імплементцію угоди?	×				Так, Україна регулярно подає звіти.
Чи компетентний орган (контактна особа) має достатньо ресурсів і компетенції, щоб вживати заходів для імплементції угоди?			×		Контактною особою є посадова особа Міністерства охорони навколишнього природного середовища (з середини 2008 р. – нове призначення). Більшість заходів з виконання покладено на Міністерство, проте є необхідність забезпечення виконання Конвенції й іншими, зокрема центральними, органами влади.

Запитання	Оцінка				Примітки
	так			ні	
	відмінно 3	добре 2	задов. 1	0	
<b>ПРОТОКОЛ 1997 Р. (ДОДАТОК VI) ДО КОНВЕНЦІЇ МАРПОЛ (П.5 РОЗДІЛУ 2.5)</b>					
<i>ПРИЙНЯТТЯ МІЖНАРОДНОЇ УГОДИ</i>					
Чи була конвенція/угода/протокол ратифікована з моменту підписання Плану дій?				×	Відсутній навіть проект постанови/закону.
Якщо ні, то чи робив уряд кроки, щоб ініціювати процедуру ратифікації?			×		Щорічні заходи визначають Мінтранзв'язку як відповідальну установу за підготовку до приєднання. Основна проблема – визначення джерел фінансування можливих витрат.
<b>ЗАГАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ЩОДО МІЖНАРОДНИХ УГОД</b>					
Чи взяла на себе країна зобов'язання ратифікувати інші екологічні конвенції/угоди, ніж ті, що згадуються в Плані дій?	×				Такі зобов'язання передбачені Планами заходів.
Чи була країна визнана такою, що не дотримується якоїсь міжнародної угоди, зокрема органами конвенції/угоди?				×	«Ні» означає була визнана такою, що недотримується (0 балів). Мова йде про Організацію Еспо та Бернську конвенцію (остання – лише рекомендації).
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 19 БАЛІВ ІЗ 36 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 52,8 %</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Виконання зобов'язань за Кіотським протоколом досягається внаслідок спаду промислового виробництва (у порівнянні із 1990 р., базовим для Кіотського протоколу). В Україні відсутня національна стратегія скорочення викидів парникових газів, натомість прийнятий Національний план заходів із реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (2005 р.) та низка інших нормативно-правових актів. Головна мета прийнятих заходів, включаючи нормативно-правові акти та створені адміністративні структури, полягає у використанні фінансових механізмів згідно з Протоколом, зокрема у залученні коштів за рахунок продажу надлишку частин установленої кількості викидів (так звана торгівля викидами) та проектів спільного впровадження. Так, згаданий План заходів головним чином стосується створення системи обліку антропогенних викидів та абсорбції парникових газів та підготовці до використання фінансових механізмів. Прийнята низка нормативно-правових актів з метою використання механізмів спільного впровадження та торгівлі викидами. З цієї метою також укладено кілька міжурядових угод (наприклад, з урядами Японії та Франції). Створене у 2007 р. Національне агентство екологічних інвестицій має за голо-

вну мету, що стосується Кіотського протоколу, впровадження його фінансових механізмів. У цьому відношенні Україна демонструє надзвичайний прогрес. Водночас, національна імплементація не зосереджена на адаптації до змін клімату та зменшенні питомої ваги викидів на одиницю ВВП. Так, співвідношення викидів CO<sub>2</sub> до ВВП для України становить 7483, при середньому у світі – 846, для розвинутих країн – 565, для країн Європи – 640 (метричних тон викидів CO<sub>2</sub> на один мільйон доларів США ВВП, дані 2004 року, джерело: World Resources Institute). Зокрема, Національне агентство екологічних інвестицій як координаційний орган з питань зміни клімату не має достатньо повноважень щодо забезпечення розробки і реалізації програм із скорочення викидів парникових газів у промисловості.

2. Усі основні нормативно-правові акти у цій сфері були прийняті до підписання Плану дій. Водночас, експерти відзначають необхідність внесення подальших змін. Це підтверджується рішенням щодо України, прийнятим Народою сторін Конвенції у червні 2008 р., яке підтвердило рішення прийняте ще в 2005 р. У 2008 р. Рада сторін Конвенції прийняла умовне попередження Україні у зв'язку із невиконанням рекомендацій, прийнятих Народою Сторін у 2005 р. Головне про-

блемне питання – створення механізмів забезпечення практичної реалізації Конвенції – так і не вирішене. У грудні 2008 р. Кабінет Міністрів України прийняв План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції. Це важливий крок з точки зору здійснення практичних заходів для створення належних механізмів реалізації Конвенції. Водночас, Конвенція охоплює питання, які є не лише компетенцією Мінприроди, на яке покладено головну відповідальність за реалізацію Конвенції. Передбачене Планом дій створення Міжвідомчої робочої групи із забезпечення виконання рішення Сторін Оргуської конвенції може сприяти вирішенню цього питання.

3. Україна є стороною 5 із 6 додатків до Конвенції. На жаль, підготовка до приєднання до Додатку VI (шляхом приєднання до відповідного Протоколу) постійно переносилась із одного Щорічного плану заходів до наступного. Щорічні заходи визначають Мінтранзв'язку як відповідальну установу за підготовку до приєднання. Основна проблема – визначення джерел фінансування можливих витрат. На сьогодні немає навіть проекту постанови КМУ про приєднання до Протоколу (приєднання до Конвенції відбувалось шляхом прийняття відповідної постанови КМУ у 1993 р.).

4. Щодо загальних запитань. Щорічні плани заходів передбачали ратифікацію чи приєднання до таких міжнародних угод: Європейської ландшафтної конвенції, Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (План заходів на 2005 р.), Протоколу 1997 року до Міжнародної конвенції по запобіганню

забрудненню з суден 1973 року, укладання Протоколу до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат щодо екологічно збалансованого розвитку транспорту та інфраструктури (План заходів на 2007 р.), протоколів до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, зокрема протоколів із стійких органічних забруднювачів, з важких металів, про зменшення викидів сірки, про обмеження викидів летких органічних сполук або їх транскордонного переміщення, укладання угоди з Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністер (План заходів на 2008 р.). Важливим є факт наміру здійснити ці заходи, які є додатковими до передбачених Планом дій Україна – ЄС. Частина з них виконана (наприклад, Україна ратифікувала Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення, Європейську ландшафтну конвенцію).

Наради сторін Конвенцій Еспо (четверта) та Оргуської (друга і третя) визнали недотримання Україною своїх зобов'язань за цими конвенціями в ході будівництва каналу Дунай – Чорне море. Щодо Оргуської Конвенції – рішення Наради сторін говорить про недотримання ряду статей Конвенції загалом, а не лише в ході будівництва каналу. Третя Нарада сторін Оргуської конвенції прийняла умовне попередження Україні у зв'язку із невиконанням попередніх рекомендацій. Умовне попередження, прийняте в рамках Конвенції Еспо, не набуло чинності, оскільки Україна вчасно виконала ряд вимог (зокрема, відкликала остаточне рішення щодо будівництва другої черги каналу Дунай – Чорне море).

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

План дій Україна – ЄС містить завдання щодо імплементації лише двох міжнародних угод у сфері охорони довкілля: Оргуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.) та Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (1997 р.). Уряд України визначив ряд додаткових заходів у цій сфері, зокрема щодо приєднання до ряду інших угод. Україна бере досить активну участь у співпраці на регіо-

нальному рівні (охорона Чорного моря, Карпат). Головною проблемою залишається забезпечення дотримання угод у сфері охорони довкілля на практиці. Відповідні органи Бернської, Оргуської та Еспо конвенцій визнали порушення Україною своїх зобов'язань згідно з цими конвенціями.

Необхідно передбачити у новому Практичному інструменті цілі щодо посилення можливостей та контролю за дотриманням міжнародних екологічних угод Україною.



## Питання 4:

## РОЗРОБКА ПЛАНІВ І ПРОГРАМ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Багато Планів дій закликають до розробки екологічних планів і програм. Ця ціль, як правило, згадується в Планах дій, як «розробка і/чи імплементація національних планів і програм». Деякі Плани дій встановлюють широку мету (Азербайджан, Грузія), більшість визначають конкретні сфери. План дій Україна – ЄС передбачає розширення або прийняття національних програм і планів для ключових підсекторів навколишнього середовища.

Плани і програми можуть відігравати важливу роль у забезпеченні ефективної імплементації екологічних дій і досягнення цілей. Ці плани і програми часто тісно пов'язані з прийняттям національного законодавства. В деяких випадках вони передують новим законам, в інших – допомагають імплементації нових правових зобов'язань.

Плани і програми можуть охоплювати ши-

роке коло питань, а можуть визначати пріоритети лише для якогось одного сектору. Так, серед заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС є розроблення проектів планів і програм, що охоплюють широке коло питань (зокрема, Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року, Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2009-2012 роки), а щодо визначення пріоритетів для якогось одного сектору серед заходів з виконання у 2005, 2006, 2007 роках Плану дій Україна – ЄС передбачалося розроблення проектів Концепції охорони водних ресурсів, Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи до 2020 року, Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття, планів дій у рамках європейських ініціатив «Великі хижаки» та «Великі рослиноідні тварини».

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПІДГОТОВКА І ПРИЙНЯТТЯ</b>					
Чи були з моменту прийняття Плану дій підготовлені відповідні плани і програми? (1)			×		Схвалено декілька концепцій і розроблено проекти окремих державних програм.
Чи були ці плани і програми офіційно прийняті на міністерському чи урядовому рівні? (2)				×	Програми і плани, прийняття яких було передбачено у щорічних заходах на виконання Плану дій Україна – ЄС, не були прийняті.
<b>ПРОЦЕС (3)</b>					
Чи міністерства в різних сферах, наприклад, сфері транспорту, промисловості, енергетики, охорони здоров'я, відіграють активну роль у підготовці планів чи програм? Зокрема, чи Міністерство охорони навколишнього середовища відіграє важливу роль у розробці планів і програм? (4)		×			Міністерство охорони навколишнього природного середовища України є відповідальним суб'єктом з розроблення планів і програм, передбачених у заходах виконання Плану дій Україна – ЄС з 2005 по 2008 роки. Участь інших міністерств передбачається на етапах погодження проекту концепції програми та проекту програми.
Чи відіграє активну роль місцева і регіональна влада у підготовці планів і програм? (5)			×		Роль органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій у підготовці державних цільових програм є незначною. В основному вони залучаються до розробки та обговорення проектів програм шляхом надання відповідних пропозицій та зауважень.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи відіграє активну роль громадянське суспільство у різних сферах (екологічні НУО, промисловість, інші)? (6)			×		Роль громадськості у розробці державних програм прямо пов'язана з проблемними питаннями доступу до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень, що мають вплив на довкілля.
<b>ЗМІСТ</b>					
Чи плани і програми чітко визначають розподіл відповідальності за їх виконання?				×	Оскільки програми і плани, прийняття яких було передбачено у щорічних заходах на виконання Плану дій Україна – ЄС, не були прийняті, тому їх зміст неможливо оцінити. У зв'язку з цим усі запитання даного блоку оцінено негативно.
Чи плани і програми містять чіткий і реальний фінансовий план, який визначає ресурси, вимоги і шляхи їх дотримання?				×	
Чи плани і програми визначають пріоритети дій?				×	
Чи плани і програми передбачають механізми моніторингу і оцінки?				×	
<b>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ</b>					
Чи були зроблені кроки для імплементації планів і програм?				×	Заходи з впровадження планів і програм не здійснювалися, оскільки плани і програми, прийняття яких передбачено щорічними заходами на виконання Плану дій Україна – ЄС, не були затверджені.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи законодавство України встановлює вимоги щодо змісту планів і програм (у тому числі визначення виконавців,	×				Нормативно-правові акти щодо прийняття державних цільових програм встановлюють вимоги до їхньої структури.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 8 БАЛІВ ІЗ 33 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 24,2%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Щорічні заходи щодо виконання Плану дій Україна – ЄС (далі – заходи щодо виконання) протягом 2005-2008 років передбачили прийняття низки програм та планів:

- Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року (заходи щодо виконання у 2008 році),
- Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2009-2012 роки (заходи щодо виконання у 2007, 2008 роках),
- Концепції охорони водних ресурсів (заходи щодо виконання у 2005, 2006, 2007 роках),
- Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2015 роки (заходи щодо виконання у 2005 році), 2007-2025 роки (заходи

щодо виконання у 2006 році), 2008-2025 роки (заходи щодо виконання у 2007 році),

- Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи до 2020 року (заходи щодо виконання у 2006, 2007 роках)

• планів дій у рамках європейських ініціатив «Великі хижаки» та «Великі рослиноїдні тварини» (заходи щодо виконання у 2005, 2006 роках).

Заплановані заходи цього компоненту Плану дій Україна – ЄС не виконувалися і не виконуються у встановлені терміни. Виконання значної частини запланованих планів і програм переносилося з року в рік (наприклад, Загальнодержавна програма збереження біорізноманіття, Загальнодержавна програма розвитку заповідної справи до

2020 року, Концепція охорони водних ресурсів).

Одночасно наявні певні позитивні зрушення у сфері прийняття планів і програм. Так, Кабінет Міністрів України ухвалив декілька концепцій, що є одним з обов'язкових етапів затвердження державних цільових програм. Зокрема:

- Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880-р,

- Концепцію Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 року № 675-р (ця Концепція схвалена ще до підписання Плану дій Україна – ЄС),

- Концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 року № 70-р.

Відповідно до схвалених концепцій, хоча і з запізненням, розроблено декілька проектів планів і програм:

- Проект Стратегії національної екологічної політики на період до 2020 року,

- Проект Загальнодержавної цільової екологічної програми збереження, відтворення та невиснажливого використання біорізноманіття України на 2009 – 2027 роки,

- Проект Загальнодержавної цільової екологічної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року.

Одиничні варіанти знаходилися на стадії затвердження у Верховній Раді України. Так, 31 серпня 2007 року проект Закону про затвердження Загальнодержавної цільової екологічної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року було зареєстровано у Верховній Раді України за № 4051, проте 23 листопада цього ж року його було відкликано.

2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV встановив вимоги щодо порядку прийняття державних цільових програм. Залежно від виду програми визначено суб'єкта, що повноважний її затверджувати. Загальнодержавні програми (до яких належать програми щодо охорони довкілля) за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом, що ухвалюється Верховною Радою України; інші державні цільові програми – Кабінетом Міністрів України (ст. 10).

3. Основними нормативно-правовими актами, що визначають процедуру прийняття державних цільових програм, є:

- Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV,

- Порядок розроблення та виконання дер-

жавних цільових програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106.

4. Проект концепції програми та проект програми погоджується з Міністерством фінансів, Міністерством праці та соціальної політики, Міністерством освіти і науки (з наукових та науково-технічних питань), Міністерством охорони навколишнього природного середовища (з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 становлять підвищену екологічну небезпеку), Національним агентством України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (з питань енергозбереження), та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР передбачив участь органів сільських, селищних, міських рад у підготовці загальнодержавних програм охорони довкілля. Проте ані Закон України «Про державні цільові програми», ані Порядок розроблення та виконання державних цільових програм не встановлюють положень щодо участі органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади у розробці та прийнятті програм. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати прийняття державних цільових програм (ст. 6), у такому разі їх участь можна розглядати як активну. Щодо планів і програм, передбачених серед заходів на виконання Плану дій Україна – ЄС, то такими ініціаторами вони не виступали. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV надає місцевим державним адміністраціям право вносити до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм. Враховуючи вимоги іншого законодавства України органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації беруть участь у розробці програм, головню, шляхом подання пропозицій і зауважень.

6. Законодавство України встановлює окремі положення як з питань інформування, так і з питань участі громадськості у прийнятті програм. Передбачено, що проект концепції програми публікується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сторінці; ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готуються пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту. Наведені вимоги

часто не дотримуються, але подальше інформування та участь громадськості у процесі розробки самого проекту програми є ускладненим, доступ до текстів проектів програм є недостатнім.

7. Ст. 9 Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV присвячена визначенню змісту державних цільових програм, яка передбачає і вимоги щодо відповідальних виконавців програми, заходів і завдань,

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «розширення або прийняття національних програм і планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, включаючи пріоритети інвестування для окремих пріоритетів». Щорічні заходи щодо виконання Плану дій передбачили прийняття програмних документів, що охоплювали комплекс питань з охорони довкілля, так і ті, що спрямовані на охорону окремих його компонентів. Серед проблемних сфер виділено необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення у частині розроблення, прийняття та виконання програм, недотримання строків ухвалення (затвердження) задекларованих програмних документів, незначна активність ключових суб'єктів, зокрема і громадськості, у розробці програм.

Необхідно відобразити пріоритизацію прийняття планів і програм. Як невідкладний захід слід передбачити затвердження двох стратегіч-

нінсування програм. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106, передбачає конкретизацію цих вимог у додатках – паспорт програми, завдання і заходи з виконання програми, очікуванні результати виконання відповідної програми.

но важливих програмних документів, прийняття яких не тільки відповідатиме європейським стандартам державного управління у сфері довкілля, але й сприятиме поліпшенню екологічного стану в Україні, забезпеченню сталого розвитку, впровадженню екологічно-збалансованого природокористування, – Стратегію національної екологічної політики України та Національний план дій з охорони навколишнього середовища. Вказані програмні документи повинні визначати як концептуальні питання (наприклад, політичну пріоритетність екологічної безпеки, інтеграції екологічної складової в інші галузі діяльності держави, визначення комплексу завдань з охорони навколишнього природного середовища), так і економічно-організаційні (визначення джерел фінансування впровадження програмних документів, чіткого визначення цільових показників виконання поставлених завдань).

## Питання 5:

### СПРИЯННЯ ПРИЙНЯТТЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА (СЕКТОРНИЙ ПІДХІД – ВОДА)

Починаючи з перших заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС, прийнятих у 2005 році, та закінчуючи останніми, прийнятими у 2008 році, водним питанням увага належним чином не приділялася, а саме у сфері води було передбачено виконання тільки двох пунктів:

1. Запланований до розробки, згідно із Заходами щодо виконання Плану дій Україна – ЄС у 2005 році, проект Концепції охорони водних ресурсів, був розроблений у 2007 році та поданий до Кабінету Міністрів України. Розроблення Концепції все ще стоїть як пріоритет надання підтримки Україні з боку Європейської Комісії. Подальша доля розробленого документу невідома, а на офіційному сайті Міністерства охорони навколишнього природного середовища серед проектів

нормативно-правових документів, що розроблені та винесені на обговорення, його немає. За неофіційною інформацією документ повернутий до Мінприроди на доопрацювання в частині фінансового механізму реалізації.

2. Розпорядженням КМУ від 6 серпня 2008 р. №1072-р (Заходи щодо виконання Плану дій Україна – ЄС у 2008 році) у сфері води передбачалось вжити заходів щодо укладення угоди між Україною та Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністра. Відповідно до інформації офіційного сайту Міністерства охорони навколишнього природного середовища «на сьогодні Мінприроди опрацьовується проект Угоди між Урядом України і Урядом Молдови про співробітництво у сфері охорони та сталого роз-

витуку басейна ріки Дністер з метою подальшої передачі на погодження зацікавленим міністерствам і відомствам».

Враховуючи зазначене, при оцінюванні бралися до уваги законодавчі акти, що були прийняті за весь час існування незалежної України, а також акти, в яких передбачалися певні заходи з адап-

тації українського водного законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу, а саме: «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС», «Загальнодержавна програма розвитку водного господарства» та Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006–2020 роки».

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПЛАНУВАННЯ АДАПТАЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС (1)</b>					
Чи визначені на національному рівні органи державної влади, що відповідають за внесення змін чи розробку нових законодавчих актів?			×		На виконання «Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС» щорічно розробляються плани заходів, де визначаються відповідальні за захід держструктури. В той же час, на законодавчому рівні не затверджено перелік державних органів влади, що відповідають за приведення у відповідність до законодавства ЄС законодавчих актів України стосовно води.
Чи були визначені відповідні національні законодавчі акти, до яких необхідно вносити зміни?			×		Деякі законодавчі акти були визначені в рамках виконання «Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС». Однак, не розроблений та законодавчо не затверджений перелік нормативів та директив ЄС, до яких потрібно адаптувати українське водне законодавство.
Чи були прийняті нові законодавчі акти чи внесені зміни у вже існуючі?			×		Жодного законодавчого акту прийнято не було, але все ж таки робота з розробки такого законодавства розпочалася. Так, стосовно питної води розроблений проект «Технічного регламенту щодо якості води, призначеної для споживання людиною», у якому деякі нормативні показники у цілому відповідають Директиві 98/83/ЄС.
Чи був проведений аналіз відповідного національного законодавства та розподілу повноважень відповідних інституцій з метою визначити, наскільки вони відповідають принципам та основам законодавства ЄС?			×		Так, у дослідженні Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України був проведений аналіз українського законодавства та відповідного європейського з точки зору відповідності основним принципам та основам законодавства ЄС. Однак, у цьому дослідженні не зроблений аналіз розподілу повноважень відповідних інституцій.
Чи було визначено терміни (рік), коли змінені чи нові законодавчі акти можуть вступити в дію? (so called transposition period)				×	Ні.
Чи була проведена належна економічна оцінка коштів, необхідних для імплементації відповідних законодавчих актів?				×	Ні.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ЗМІСТ ЗАКОНОДАВСТВА ЧИ ПРОЕКТІВ ЗАКОНОДАВСТВА</b>					
Чи були усі терміни чітко визначені відповідно до визначених термінів у законодавстві ЄС?			×		До деякої міри терміни, що вживаються у законодавстві України, відповідають термінам законодавства ЄС. Так, наприклад, у Водному кодексі України є визначення терміну «водозбірний басейн». Крім того, у ДержСанПіні 383-96 «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання» передбачається необхідність проведення досліджень питної води безпосередньо «з крану водокористувача», що відповідає положенням Директиви ЄС 98/83/ЄС.
Якщо повна імплементація законодавства потребує прийняття підзаконних актів, то чи передбачається, що такі заходи будуть вжиті вчасно?			×		Такі заходи передбачаються, однак це не гарантує їх виконання у терміни, що зазначені. Так, наприклад, у аналізі регуляторного впливу зазначеного вище Технічного регламенту передбачається добровільне його застосування після виконання Плану заходів з впровадження – 2010 рік, обов'язкове – 2011 рік.
<b>ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ (ВОДНА РАМКОВА ДИРЕКТИВА) (2)</b>					
Чи передбачає законодавство басейновий підхід?		×			Водний кодекс та «Загальнодержавна програма розвитку водного господарства». Крім того, Україна зобов'язалася у рамках роботи з Міжнародною комісією із захисту річки Дунай, впроваджувати положення Рамкової водної директиви ЄС, планується розробка проекту «Плану управління річковим басейном для дельти Дунаю».
Чи процес встановлення меж районів річкового басейну чітко визначений?				×	Межі річкових басейнів були встановлені ще за Радянського Союзу, а методика чи інший керівний нормативний документ щодо визначення меж районів річкових басейнів ще не розроблені.
Чи встановлені райони річкового басейну?			×		Розпочалася робота щодо створення басейнових управлінь водних ресурсів (БУВР) у системі Держводгоспу. На сьогоднішній день утворено 9 БУВР. Таким чином, фактично райони річкових басейнів для потреб управління вже визначені. Робота щодо утворення БУВР у інших річкових басейнах запланована.
Чи визначені компетентні органи, відповідальні за впровадження положень, що регулюються Рамковою водною директивою?			×		У Плані заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачено підготовку проекту Загальнодержавної програми охорони водних ресурсів України, в рамках адаптації законодавства до зазначеної Директиви. Відповідальним виконавцем визначено Мінприроди.

Запитання	Оцінка			ні 0	Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1		
Чи належним чином забезпечена координація між відповідними органами?			×		У деяких зазначених вище БУВР утворені Басейнові Ради та визначені межі їх компетенції. Процес тільки розпочався.
Чи існують відповідні процедури і структури для співпраці з іншими країнами, коли райони річкового басейну виходять за межі території країни?			×		Так, Мінприроди, Держводгосп працюють у рамках двосторонніх угод та у рамках ратифікованих Україною конвенцій. Приклад – співпраця у басейні річок Дунай, Дністер, Дніпро.
Чи передбачає законодавство розробку планів управління річковими басейнами, включаючи програму заходів для забезпечення досягнення доброго статусу води?			×		Законодавство передбачає розробку програм охорони та відтворення водних ресурсів басейнів річок. На жаль, на сьогодні працює тільки програма по Дніпру. Позитивно, що у 2009 році зазначену Програму, так як термін її дії закінчується, планують переглянути.
Чи передбачає законодавство консультації з громадськістю при розробці планів управління річковими басейнами (РБ)?			×		Загальне законодавство передбачає таку норму, є приклади відповідних статей у конкретних законах («Про питну воду»), але конкретного законодавства щодо розробки планів управління РБ немає, відповідно немає такої норми. Існує практика у рамках проектів технічної допомоги, створення регламентів участі громадськості тощо. При створенні Басейнових рад залучаються представники громадських організацій.
Чи законодавство передбачає класифікацію вод відповідно до класифікації, передбаченої Рамковою водною директивою?				×	Ні.
Якщо так, чи передбачає воно забезпечення визначення таких вод відповідно до цієї класифікації?				×	Ні.
Чи законодавство передбачає і визначає екологічні цілі?			×		Передбачає (Ст.35 Водного кодексу стосовно нормативів у галузі використання і охорони вод), але не визначає, не розроблений екологічний норматив якості води водних об'єктів.
Чи цілі якості води, які визначені законодавством ЄС, інтегровані в національне законодавство?				×	Ні.
Чи ліміти скидів, визначені у законодавстві ЄС, інтегровані у національне законодавство?				×	Ні.
Чи законодавство передбачає отримання попереднього дозволу чи регулювання контролю за скидами з точкових (стаціонарних) джерел?		×			Водний Кодекс України, ст. 49. Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321).



Запитання	Оцінка			ні 0	Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1		
Чи законодавство передбачає отримання попереднього дозволу для забору чи поповнення поверхневих чи підземних вод?		×			Водний Кодекс України, ст. 49. Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321).
Чи законодавство забороняє прямий скид небезпечних речовин у підземні води?		×			«Порядок затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 р. №1100), «Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», затверджена наказом Мінекобезпеки від 18.05.1995 р.
Чи законодавство передбачає заходи з попередження чи контролю дифузних джерел забруднення?			×		У програмах відтворення та охорони водних ресурсів такі заходи передбачені. Крім того, існує визначення терміну «джерела забруднення дифузні» (правда не у Водному кодексі, а в Законі України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів»). «Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», затверджена наказом Мінекобезпеки від 18.05.1995 р. Однак, дифузні джерела забруднення в Україні не відображені у статистиці, немає методики визначення цих джерел.
Чи передбачає законодавство програми моніторингу вод?		×			Водний кодекс України, ст.21, Постанова КМУ від 30 березня 1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», Постанова КМУ від 05.12.2007 р. «Про затвердження Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища».
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 24 БАЛИ ІЗ 78 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 30,8%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

### 1. Планування адаптації до законодавства ЄС.

Питання охорони, відтворення та використання водних ресурсів є комплексним і тому в Україні вирішення цих питань є компетенцією різних органів влади.

Як приклад щодо досвіду впровадження деяких директив ЄС можна навести виконання Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», 6-та стаття якого, передбачає «наближення вимог державних стандартів на питну воду, технологій виробництва питної води, а також засобів вимірювання і методів оцінки до відповідних стандартів, технологій, засобів і методів, прийнятих у Європейському Союзі». На сьогодні в Україні діють одночасно два нормативні документи щодо якості питної води: ГОСТ 2874-82 «Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством» та ДСанПіН 136/1940 «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання». Слід зазначити, що якщо в ГОСТ 2874-82 передбачається контроль якості води за 28 показниками, до ДСанПіНу включено у 2 рази більша їх кількість (56 нормативів), що є навіть більше ніж передбачено у Директиві ЄС 98/83/ЄС. ДСанПіН не поширюється на бутильовану питну воду та воду з місцевих вододжерел при їх нецентралізованому використанні без розвідної мережі, що не відповідає положенням Європейської Директиви 98/83/ЄС. Однак, необхідно зазначити, що ДСанПіН 136/1940 в значній мірі є компромісним документом, що враховує положення Рекомендацій ВООЗ (1992 р.) та Директиви 98/83/ЄС. ДСанПіН 136/1940 діє вже протягом понад 10 років і за весь цей час його не введено в дію в повному обсязі в практику питного водопостачання. Так, якщо подивитись інформацію про якість води із централізованих джерел водопостачання у місті Києві за грудень 2008 року, показники якості питної води відповідали ГОСТ 2874-82 „Вода питьевая”, тобто якість води контролювалась саме згідно з ГОСТом. Причини очевидні: неспроможність застарілих технологій водопідготовки забезпечити потрібну якість питної води, відсутність необхідних методик проведення досліджень та адекватного їм лабораторного обладнання. Саме вищезазначені причини перешкоджають і будуть перешкоджати в майбутньому адаптації українського законодавства з питань водних ресурсів до відповідного європейського. Це стосується і буде стосуватися також і Директиви Ради 91/271/ЄС стосовно очистки стічних вод міст та багатьох інших «технічних» директив Ради, в тому числі і Директиви 2000/60/ЄС Європейського Парламен-

ту та Ради від 23 жовтня 2000 р. (так звана «Водна рамкова директива»), що передбачає при розробці Планів управління річковими басейнами включати заходи, що визначені Директивами 76/160/ЄС, 79/409/ЄС, 98/83/ЄС, 96/82/ЄС, 85/337/ЄС, 86/278/ЄС, 91/271/ЄС, 91/414/ЄС, 91/676/ЄС, 92/43/ЄС, 96/61/ЄС. Саме застарілість українського обладнання та відсутність власного виробництва необхідного очисного та лабораторного обладнання буде гальмувати перехід України до стандартів ЄС.

Можливо це і є причиною того, що при плануванні адаптації законодавства України до законодавства ЄС, так мало уваги приділяється саме плануванню адаптації з водних питань.

### 2. Законодавство у сфері охорони та використання водних ресурсів (Водна рамкова директива).

Окремо потрібно зупинитись на роботі, яка проводиться нашою державою із початком процесу адаптації водного законодавства до положень Водної рамкової директиви. Держводгоспом України проведена певна робота щодо удосконалення структури водогосподарських організацій та реалізації басейнового принципу управління водами, що передбачено у Концепції розвитку водного господарства України (схвалена Постановою ВРУ від 14 січня 2000 року № 1390-XIV) та «Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства». На сьогоднішній день у структурі Держводгоспу утворені 9 басейнових управлінь водних ресурсів, розробка типового Положення про басейнове управління тільки запланована, тому їх функції та повноваження визначаються згідно з розробленими та затвердженими Держводгоспом положеннями. На сьогодні в Україні в системі Держводгоспу працюють як облводгоспи та відповідні районні управління водного господарства, так і басейнові управління водних ресурсів. Іншими словами, відбувається реорганізація роботи водогосподарського комплексу України. Подальша реорганізація управління водними ресурсами, їх охорони та відтворення, а також адаптація водного законодавства України до положень Водної рамкової директиви передбачається в рамках розробки нової редакції Закону України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства».

Стосовно дієвості підзаконних актів щодо скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти та використання води без дозволу на спеціальне водокористування, необхідно зазначити наступне. Аналіз застосування існуючої на сьогодні «Методики розрахунку розмірів відшкодування збит-

ків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» (затверджена наказом Мінекобезпеки від 18.05.95 № 37, зареєстрована в Мін'юсті 01.06.95 за № 162/698) показав її неефективність. Наприклад, за скид 1000 м<sup>3</sup> неочищених стічних вод у водний об'єкт нараховуються збитки на суму 5, 02 грн. Це дозволяє водокористувачам свідомо йти на сплату збитків, замість того, щоб вводити сучасні засоби та методи очистки зворотних вод. З огляду на зазначене та з метою усунення недоліків, Планом заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (розпорядження КМУ від 7 березня 2007 р. № 90-р) передбачено внесення змін до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Термін виконання цього заходу був перенесений на 2008 рік. Станом на кінець 2008 року листом від 20.03.2008 р. № 3470/27/10-08 проект Методики було направлено Мінприроди на погодження до Мінфіну, Мінекономіки та Мінжитлокомунгоспу для попереднього надання зауважень та пропозицій. Мінжитлокомунгосп листом від 15.05.2008 р. № 8/13-130 надав свої зауваження та пропозиції. Від Мінфіну та Мінекономіки пропозицій та зауважень не отримано. Листом Держекоінспекції від 03.06.2008 р. № 4/3-2-412 розробнику проекту Методики, Українському науковому центру екології моря (м. Одеса), надіслані пропозиції та зауваження, отримані від Мінжитлокомунгоспу. Робота над зазначеною Методикою буде продовжуватись і в 2009 році.

Хоча оцінка запитання стосовно отримання попереднього дозволу для забору вод та заборони прямого скиду небезпечних речовин у води поставлена «добре», це насправді означає, що в Україні існують відповідні законодавчі акти, але приведення їх у відповідність до норм європейського законодавства потребує ще багато роботи.

3. Заходи щодо адаптації водного законодавства України до законодавства ЄС у рамках виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2007-2008 рр. (короткий огляд стану справ) Планом заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми у сфері водних ресурсів передбачалося:

- Підготувати проект нормативно-правового акту щодо визначення якості води в зонах при-

значених для купання (відповідальні виконавці МОЗ та Мінприроди). Резолюцією Кабінету Міністрів від 23.11.2007 р. № 41632/3/1-07 погоджено пропозицію щодо зняття з контролю виконання зазначеного заходу. Тобто, у найближчому майбутньому наша країна не буде працювати над цим питанням.

- Підготувати проект нормативно-правового акту щодо захисту ґрунтових вод (відповідальні виконавці – Мін'юст, Мінприроди, Держводгосп, Мінпромполітики, Мінпаливенерго, МНС). Листом від 25.12.2007 р. № 44-9/1169 Мін'юст поінформував Кабінет Міністрів про недоцільність розробки окремого законопроекту та врахування положень під час розробки Концепції Загальнодержавної програми охорони вод України. Підготовку проекту нормативно-правового акту щодо захисту ґрунтових вод передбачено у проекті плану заходів на 2008 рік, але у самому плані на 2008 рік і відповідно у звіті про реалізацію заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС його вже немає.

- Внесення змін до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженої наказом Мінекобезпеки від 18 травня 1995 р. № 37. Стан справ щодо виконання даного пункту поданий вище.

Планом заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми у сфері водних ресурсів передбачалося:

- Підготовка проекту Загальнодержавної програми охорони водних ресурсів України (відповідальний виконавець – Мінприроди). Офіційної інформації щодо виконання цього пункту немає.

- Розробка Держспоживстандартом та МОЗ наступних технічних регламентів:

- Щодо питної води, призначеної для споживання людиною. Проект технічного регламенту розроблено та направлено на погодження до заінтересованих центральних органів виконавчої влади.

- Щодо природних мінеральних вод. Здійснюється підготовка першої редакції проекту технічного регламенту.

Таким чином, за 2007-2008 рік із 7 заходів щодо адаптації водного законодавства України до законодавства ЄС у рамках виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було частково виконано 3 заходи.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Підсумовуючи зазначене, необхідно відмітити:

- відсутність політичної волі щодо виконання планів заходів з адаптації;
- низький технологічний рівень готовності України до адаптації водного законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу;
- виконання небагатьох визначених заходів щодо впровадження Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- адаптація українського водного законодавства до європейського, у разі проведення її із залученням та на базі українських науковців, бізнесу, призведе до підвищення технологічного рівня країни. В Україні залишається доволі високий рівень кваліфікації спеціалістів, що працюють у галузі водного господарства України, що дозволить

швидко провести необхідні зміни. Окрім цього, серед населення існує зацікавленість отримувати якісну питну воду, бажання бути впевненим у безпеці місця для купання, підтримка охорони водних ресурсів;

- комплексність вирішення водних проблем в Україні потребує чіткого визначення органів державної влади, що будуть відповідати за адаптацію до директив ЄС, що стосуються води.

Таким чином, політична воля, детальний аналіз стану галузі, розрахунки фінансових потреб при проведенні адаптації, визначення реальних термінів адаптації до європейських директив щодо води та державних органів влади, що будуть відповідати за впровадження законодавства стосовно води, – це, на нашу думку, основні завдання влади на шляху до адаптації водного законодавства України до законодавства ЄС.

## Питання 6:

### ЗМІЦНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР

Практично в усіх Планах дій ЄПС зміцнення адміністративних структур і процедур згадується як ключовий елемент для «забезпечення стратегічного планування екологічних питань і координування між важливими зацікавленими особами».

План дій Україна – ЄС (п.15 Розділу 2.5 «Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження») передбачає життя «подальших заходів щодо завершення формування адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування у сфері екології та координації з відповідними учасниками». Крім того, у п.16 Розділу 2.5 Плану дій передбачається розвиток рамкового законодавства і основних процедур, та забезпечення розроблення планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, здійснення перших кроків для їхнього виконання; посилення адміністративних потужностей, включаючи ті, що забезпечують надання дозволів, виконання законодавства та проведення інспекцій, а також розширення або прийняття національних програм і

планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, включаючи пріоритетів інвестування для окремих підсекторів.

Заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС, затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 р. № 117-р у п. 139 передбачали діяльність на виконання зазначеного п.15 Плану дій, а саме: Мінприроди було доручено підготувати проект Указу Президента України «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» та позиційний документ щодо оцінки поточної ситуації із стратегічним плануванням у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Заходи щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС, затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 р. № 243-р, безпосередньо діяльності щодо зміцнення адміністративних структур і процедур окремим пунктом чи напрямом не передбачали. Водночас, у підрозділі, присвяченому виконанню зобов'язань Йоганнесбургського саміту (п.п. 115 та 116), поставлено завдання: «розвивати рамкове законодавство, удосконалити основні процедури та забезпечити розроблення планів для ключових підсекторів

навколишнього середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у сфері охорони навколишнього середовища, їх виконання; посилити адміністративні потужності, включаючи ті, що забезпечують надання дозволів, а також виконання законодавства та проведення перевірок; внести зміни до чинних або прийняти нові національні програми і плани для ключових підсекторів у сфері охорони навколишнього середовища з визначенням пріоритетів інвестування для окремих підсекторів». Водночас, слід визнати, що до переліку заходів повертається пункт про зміцнення адміністративних структур і процедур, який передбачає «удосконалення процедури доступу до інформації про навколишнє середовище» (п. 107). Заходи 2007 року також передбачали «визначення засад національної екологічної політики» (п. 109). Заходи щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС, затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 1072-р, в рамках «Забезпечення належної реалізації Національної стратегії захисту довкілля (Основні напрями державної

політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки)» (п. 84), зокрема, передбачають: розроблення проекту Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року та розроблення проекту Національного плану дій з охорони навколишнього середовища на 2009-2012 роки. Як відомо, перше з двох завдань певною мірою виконано. Також, у рамках «Посилення повноважень органів державної влади у сфері охорони довкілля, в тому числі щодо здійснення міжвідомчої координації» передбачалося «вивчення досвіду держав-членів ЄС щодо міжвідомчої координації у сфері охорони довкілля» (п. 85). Чи виконано цей пункт не відомо.

Отже, діяльність органів влади України з виконання Плану дій Україна – ЄС у питаннях зміцнення адміністративних структур і процедур навряд чи можна визнати послідовною і задовільною. Запитання до цього розділу стосуються адміністративних структур на національному та місцевому рівні, а також питань стратегічного планування.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	ні задов. 1	ні 0	
<b>АДМІНІСТРАТИВНІ СТРУКТУРИ</b>					
<i>НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ</i>					
Чи є в країні Міністерство навколишнього середовища? Якщо так, то чи поширює воно свої повноваження на усі ключові екологічні питання в країні (наприклад, вода, відходи, повітря, біорізноманіття та ін.)? (1)		×			Відмінно не може бути, оскільки незважаючи на те, що Міністерство існує і курує значне коло екологічних питань, воно не поширює свої повноваження на усі ключові екологічні питання в країні.
Якщо ні, то чи екологічними питаннями займаються інші органи на урядовому рівні (наприклад, Міністерство енергетики, транспорту та ін.)? (2)	×				Наприклад, Міністерство палива та енергетики України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство промислової політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство вугільної промисловості України; ряд інших центральних органів виконавчої влади.
Чи з моменту прийняття Плану дій були збільшені ресурси з метою забезпечення, щоб національні органи влади виконували свої завдання? (3)				×	Незважаючи на низку регуляторних заходів, в першу чергу, з боку Кабінету Міністрів України, фактично ситуація не змінилася (оцінюються адміністративні, а не фінансові ресурси).

## Зміцнення адміністративних структур і процедур

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>НА РЕГІОНАЛЬНОМУ/МІСЦЕВОМУ РІВНІ</b>					
Чи регіональна/місцева влада має повноваження у сфері охорони довкілля? Чи існує чіткий розподіл між повноваженнями національної і регіональної/місцевої влади? (4)			×		На практиці чіткого розподілу не існує, повноваження часто дублюються.
Чи з моменту прийняття Плану дій були збільшені ресурси з метою забезпечення, щоб органи влади виконували свої завдання на місцевому рівні?				×	Суттєвого перегляду повноважень не здійснювалося; адміністративна реформа до кінця не доведена (оцінюються адміністративні, а не фінансові ресурси).
<b>СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ</b>					
Чи існує або планується до прийняття стратегія з охорони довкілля? Якщо так, то чи вона хорошої якості? (5)			×		Проект Стратегії національної екологічної політики України розроблено, але у 2008 році так і не затверджено.
Чи були зроблені кроки для імплементації стратегії?			×		За 10 років існування Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, послідовної цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації не було.
Чи стратегія регулярно переглядається (наприклад, кожні три роки)?				×	За 10 років Основні напрями жодного разу не переглядалися.
Чи існують стратегії для окремих секторів, які підтримують загальну стратегію? (6)			×		Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
Чи існують процедури, такі як процедури консультування між міністерствами/органами влади? (7)	×				Наприклад, існує процедура міжвідомчого погодження проектів нормативно-правових актів.
Якщо так, то чи є роль Міністерства навколишнього середовища чи інших екологічних органів важливою в цих процедурах?		×			Відмінно не може бути, оскільки роль таких центральних органів виконавчої влади, як Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України та Міністерство юстиції України очевидно є вищою.
Чи є прийняті офіційні процедури для полегшення координування між органами влади та іншими важливими зацікавленими особами (громадянське суспільство, науковці)? Якщо так, то чи реалізуються вони на практиці? (7)			×		Формально процедури прийняті, однак на практиці вони реалізуються непослідовно, з численними порушеннями та не ефективно.
Чи покращилась співпраця між різними зацікавленими особами з часу підписання Плану дій?			×		Частково так, але в цілому організація співпраці має бути суттєво поліпшена.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: ОЦІНКА: 16 БАЛІВ ІЗ 39 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 41 %</b>					

**КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:**

1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) було створене задовго до прийняття Плану дій Україна – ЄС. Тривалий час основним нормативно-правовим актом, який визначав правовий статус Міністерства було Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, затверджене Указом Президента України від 10 лютого 1995 року № 120, замінене Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженим Указом Президента України від 29 травня 2000 року № 724/2000 (в редакції від 25 квітня 2002 року – Указ Президента України № 378/2002). В них Міністерство (Мінекобезпеки та Мінекоресурсів України відповідно) визначалося головним (провідним) органом у системі центральних та інших органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності.

У 2006 році Кабінет Міністрів України затвердив нове Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Постанова від 2 листопада 2006 року № 1524, із змінами, внесеними згідно з Постановами КМУ № 614 від 4 квітня 2007 року, № 1367 від 28 листопада 2007 року та № 101 від 27 лютого 2008 року). У ньому Мінприроди визначається головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності (редакція 2007 року). Основними завданнями Мінприроди є: 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (землі, надр, поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними

речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, розвитку мінерально-сировинної бази, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення надр, топографо-геодезичної та картографічної діяльності; 2) здійснення управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, геологічного вивчення надр, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, організації охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі; 3) здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, зокрема за використанням та охороною земель, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, формування, збереження та використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, а також забезпечення здійснення державного геологічного контролю, державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Попри численні реорганізації на сьогодні Міністерство виконує майже те саме коло основних завдань, яке було визначено ще у 1995 році.

2. Окремо варто зазначити, що до складу Міністерства входять Держекоінспекція, Державна служба заповідної справи, Державна геологічна служба, Державна служба геодезії, картографії та кадастру (Положення про Державну екологічну інспекцію затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 року № 1520 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 16 червня 2004 року № 770); Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 року № 548, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 лютого 2007 року за № 120/13387; Положення про Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 6



грудня 2006 року № 528, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 січня 2007 року за № 40/13307; Положення про Державну екологічну інспекцію Азовського моря затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 6 грудня 2006 року № 527, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 січня 2007 року за № 39/13306); а діяльність Держводгоспу, Держкомзему, Держлісгоспу і Нацеконінвестагентства спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища (Положення про Державний комітет України по водному господарству затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 882; Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року № 224; Положення про Державний комітет лісового господарства України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 883; Положення про Національне агентство екологічних інвестицій України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 2007 року № 977). При цьому Державний комітет ядерного регулювання України (Держатомрегулювання) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується виключно Кабінетом Міністрів України (Положення про Державний комітет ядерного регулювання України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 1830); Держкомрибгосп є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики (Положення про Державний комітет рибного господарства України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 року № 42), Держгідромет діє у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) (Положення про Державну гідрометеорологічну службу затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року № 570 (підпорядкованість змінено від Мінприроди до МНС згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 2005 року № 589)), а Держсанепідемслужба діє у складі МОЗ (Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 року № 1218 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2004 р. № 1273)).

3. У період до прийняття Плану дій Україна – ЄС діяльність органів державної влади у різних

сферах, в тому числі і у питаннях охорони довкілля, як правило, регулювалася положеннями, затвердженими актами Президента України. Як зазначено у п. 2 вище, у 2006-2008 рр. Кабінет Міністрів України своїми актами перезатвердив положення про всі ключові органи державної влади, що, серед іншого, мають повноваження у сфері охорони довкілля. За змістом перелік повноважень суттєво не змінився. Тому, зазначена діяльність була більше пов'язана із розподілом повноважень між вищими органами влади, ніж із виконанням Плану дій Україна – ЄС, а ситуація з ресурсами (враховуються адміністративні, а не фінансові ресурси) не змінилася.

4. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року (зокрема, ст. ст. 2, 13, 18 та 21) у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля місцева державна адміністрація має наступні повноваження: 1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; 2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону; 3) розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм; 4) вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; 5) вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; 6) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення; 7) організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; 8) вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; 9) розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997

року (ст. 33) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; 2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; 3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; 4) справляння плати за землю; б) делеговані повноваження: 1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; 2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; 3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 4) погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; 5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; 6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; 7) визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства; 8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів

землеустрою; 10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; 11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

З одного боку, складається враження, що перелік повноважень органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування є взаємодоповнюючим, але на практиці, по-перше, реалізувати повноваження одних (особливо органів місцевого самоврядування) без залучення чи втручання інших не можливо; по-друге, делеговані повноваження за визначенням належать до компетенції одних (як правило, органів державної влади), і можуть бути передані іншим: оскільки це робиться безсистемно – відповідальності за результат не бере на себе жодний з органів; і, по-третє, виконавчі органи місцевого самоврядування, як правило, систематично залишаються недофінансованими, а відтак мають суттєві проблеми з виконанням покладених на них функцій – органи державної влади на місцях, у той же час, допомагати чи перебирати на себе відповідальність за це «не вповноважені».

5. У 1998 році Верховна Рада України затвердила Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (Постанова Верховної Ради від 5 березня 1998 року). За 10 років Постанова жодного разу не переглядалася. У 2007 році Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. В ній, зокрема, зазначається, що «Багато положень [Основних напрямів ...] не втратило своєї актуальності, однак у цілому він уже не відповідає вимогам сьогодення, оскільки за період, який минув з 1998 року, відбулися значні події на міжнародному рівні, які визначили подальший розвиток екологічних стратегій, а в Україні суттєві зрушення в напрямі посилення економічної діяльності». Розпорядженням також доручалося Мінприроди розробити у тримісячний строк та подати Кабінетові Міністрів України проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року. Відповідний проект розроблено і опри-

люднено на офіційному сайті Мінприроди (<http://menr.gov.ua/documents/ProektStrategy.doc>).

До процесу розробки і обговорення проекту Стратегії долучалися представники громадськості.

Таким чином, безпосередньо Стратегія ще в процесі розробки і прийняття. Функції стратегічного документу з питань охорони довкілля виконують «Основні напрями...». Цей документ був прийнятий задовго до Плану дій Україна – ЄС, він не переглядався, багато його положень застаріли (що визнано нормативно). Концепцію національної екологічної політики, при всій її важливості, слід вважати проміжним рамковим документом, хоча, як виявляється, вона поки що залишається основним надбанням у цьому напрямку з часу прийняття Плану дій.

6. Як зазначалося, в державі прийняті або розробляються програми, плани, концепції, стратегії, які виконують функції стратегічних документів з охорони довкілля для окремих секторів. Безпосередньо стратегією названо лише Енергетичну стратегію України на період до 2030 року, але очевидна тенденція розробки нових «стратегій» саме за назвою. Якщо проаналізувати сутність цих стратегічних документів, складається враження, що системного підходу до їх підготовки і впровадження не існує – вони не є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими, і фактично не об'єднуються «Основними напрямками...». Тому все частіше зустрічаються висновки фахівців про відсутність стратегічного розуміння і бачення діяльності і політики з охорони довкілля в Україні.

7. Наприклад, згідно з Параграфом 49 Регламенту Кабінету Міністрів України (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950) головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, який здійснює його підготовку. Підготовку проектів актів

Кабінету Міністрів здійснюють відповідно до своєї компетенції міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. Підготовку проектів актів Кабінету Міністрів, які вносяться на його розгляд Міністром Кабінету Міністрів або Міністром у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади з питань, що належать до їх компетенції, а також в інших випадках, передбачених Регламентом, здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів. Якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є заінтересованими органами. Головний розробник самостійно визначає заінтересовані органи виходячи із змісту основних положень проекту акта Кабінету Міністрів. Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу заінтересованих органів з підготовки проекту акта Кабінету Міністрів, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей та проводить узгоджувальні процедури (консультації, наради, робочі зустрічі тощо). До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян. Головний розробник під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, в обов'язковому порядку надсилає його уповноваженому представнику від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Діяльність органів влади України з виконання Плану дій Україна – ЄС з питань зміцнення адміністративних структур і процедур навряд чи можна визнати послідовною і задовільною. Повноваження органів публічної влади у сфері охорони довкілля (в тому числі профільного міністерства), за незначними винятками, по суті не переглядалися, не перерозподілялися і не оптимізувалися. «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», як основний чинний стратегічний документ у цій сфері, за роки свого існування жодного разу не переглядався. Проект Стратегії наці-

ональної екологічної політики України на період до 2020 року розроблено, але перспективи її затвердження не визначені.

Рекомендації:

- доопрацювати (із залученням до обговорення представників громадськості) і затвердити Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року та План дій на 5 років;
- узгодити чинні секторальні стратегії зі Стратегією національної екологічної політики України на період до 2020 року після її прийняття та узгоджувати проекти нових секторальних стратегій, що розроблятимуться;

- чітко розмежувати повноваження органів публічної влади у питаннях охорони довкілля;
- забезпечити реальний доступ та участь громадськості та інших зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень з питань охорони довкілля;

- підвищити міжвідомчу поінформованість та розвивати механізми реальної співпраці міністерств і відомств у питаннях охорони довкілля.

## Питання 7:

### ЗМІЦНЕННЯ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ (ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА)

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «зміцнити структури і процедури, необхідні для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання».

Щорічні плани заходів не містили жодних заходів щодо цієї цілі.

У цьому питанні оцінюється коло питань, пов'язаних із оцінкою впливу на довкілля на рівні

проектів конкретних господарських чи промислових об'єктів (так званий проектний рівень). Питання стратегічної екологічної оцінки розглядаються лише в контексті окремих запитань.

Тісно з цією ціллю пов'язані цілі участі громадськості та інтеграції екологічних питань в інші сфери політики.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ЗАГАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ</b>					
Чи існує законодавство вимагає ОВНС для діяльності, яка може мати значний вплив на природні ресурси та навколишнє середовище? Якщо ні, то чи планується прийняття такого законодавства? (1)	×				Є намір узгодити підхід до визначення обов'язковості ОВНС із законодавством ЄС та Конвенцією Еспо (проект постанови Кабінету Міністрів).
<b>СТРУКТУРИ</b>					
Чи чітко визначені і розподілені обов'язки між національною та регіональною/місцевою владою? (2)		×			
Чи є достатніми можливості регулюючих органів влади? <sup>3</sup> (3)			×		Працівники відповідних підрозділів потребують вдосконалення знань про сучасні технології та ризики, брак доступу до відповідних баз даних щодо можливих наслідків окремих видів господарської діяльності.
<b>ПРОЦЕДУРИ</b>					
Чи є чітко визначені критерії і процедури для визначення, яка діяльність підлягає ОВНС? (4)	×				Існує перелік перелік видів діяльності та об'єктів, що вимагають проведення державної екологічної експертизи (становлять підвищену екологічну небезпеку).

<sup>3</sup> Це запитання є досить суб'єктивне, проте важливе, оскільки без достатніх можливостей правові вимоги навряд чи можуть бути дотримані на практиці. Це запитання головним чином стосується кількості та рівня кваліфікації персоналу, які відповідають за проведення ОВНС на національному та регіональному рівні.

## Зміцнення структур і процедур для проведення ОВНС

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи наявна процедура передбачає етап попереднього скрінінгу для визначення, чи підлягає запропонований проект проведенню ОВНС? (5)		×			Чітких критеріїв проведення державної екологічної експертизи інших (необов'язкових) об'єктів немає.
Чи наявна процедура передбачає етап скоупінгу для визначення потенційних значних впливів та головних альтернатив, які підлягають оцінці? (6)	×				На рівні ОВНС.
Чи інформація, яку подає замовник, чітко визначена, зокрема, шляхом встановлення мінімального змісту ОВНС? (7)	×				На законодавчому рівні.
Чи наявні і застосовуються процедури консультацій з відповідними органами влади? (8)	×				Процедура державної екологічної експертизи.
Чи законодавство напряму вимагає інформування органів влади та зацікавлених осіб відповідних країн у випадку можливих транскордонних впливів? (9)		×			Лише Конвенція Еспо.
Чи законодавство напряму вимагає проведення консультацій з органами влади та зацікавленими особами відповідних країн у випадку можливих транскордонних впливів? (10)			×		Лише Конвенція Еспо.
Чи наявні чіткі процедури для забезпечення ефективного інформування громадськості на ранніх етапах процесу? (11)		×			На практиці не завжди виконуються.
Чи зацікавлена громадськість має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з екологічних питань на ранніх етапах та ефективно? (12)				×	На практиці не відбувається.
Чи результати консультацій з громадськістю та відповідними державними органами беруться до уваги в процесі прийняття рішень? (13)		×			Згідно з законодавством – так.
Чи уповноважений орган державної влади зобов'язаний проінформувати громадськість про своє рішення щодо надання (відмови) згоди на реалізацію проекту? (14)			×		На практиці практично не відбувається.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи уповноважений орган державної влади зобов'язаний проінформувати країни, з якими проводились консультації щодо транскордонних впливів, про своє рішення щодо надання (відмови) згоди на реалізацію проекту? (15)			×		Конвенція Еспо.
Чи винятки у доступі до інформації, наприклад, пов'язані з комерційною таємницею, є чітко визначені? (16)			×		Є проблеми на практиці.
Чи може державний орган, який приймає рішення про згоду на реалізацію проекту, встановити додаткові умови до позитивного рішення? (17)	×				Законодавство і практика містять такий елемент.
Чи чітко встановлені процедури оскарження рішення з боку громадськості? (18)	×				Загальні процедури оскарження.
Чи передбачає процедура ОВНС вимогу щодо післяпроектного аналізу? Якщо так, то чи вона застосовується? (19)			×		На практиці не застосовується.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 37 БАЛІВ З 57 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 64,9%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Проведення оцінки впливу на довкілля запланованої діяльності регулюється такими нормативно-правовими актами в Україні: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26.06.1991 р., Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» від 27.07.1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу» від 31.10.1995 р. та Державні будівельні норми ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд». «Інструкція про здійснення державної екологічної експертизи» була скасована у 2004 році. З точки зору оцінки впливу на довкілля як окремого процесу прийняття рішень державними органами, в Україні оцінка впливу на довкілля запропонованої діяльності здійснюється в рамках державної екологіч-

ної експертизи. Здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Такий перелік встановлено згаданою постановою Кабінету Міністрів України. Сьогодні розроблено проект постанови про внесення змін, який практично повністю відповідає підходу, що використовується у законодавстві ЄС та Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991 р.).

2. Розділ III Закону України «Про екологічну експертизу» чітко встановлює компетенцію Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, органів місцевого самоврядування, інших органів державної влади у сфері екологічної експертизи (ст.ст. 18-26). Водночас, із скасуванням Інструкції про здійснення державної екологічної експертизи розмежування компетенції між Міністерством охорони навколишнього природного середовища та його органами на місцях не встановлено і не є чітким. На

практиці керуються правилами, встановленими скасованою Інструкцією.

3. Проблема кваліфікації кадрів стосується не лише державних органів, що проводять екологічну експертизу, але й інших установ, які, зокрема проводять проектні роботи, попередню оцінку матеріалів ОВНС. На практиці при проведенні таких робіт експерти користуються застарілими даними та методологіями, що розроблялись в СРСР. Оцінка цього питання проводилась на основі особистих інтерв'ю.

4. Згідно зі ст. 13 ЗУ «Про екологічну експертизу» здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку затверджений Постановою КМУ «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку». Проведення державної екологічної експертизи щодо стратегічних рішень (плани, програми, політика) не оцінюється у цьому питанні.

5. Чітких критеріїв проведення державної екологічної експертизи інших (необов'язкових) об'єктів немає. Державна екологічна експертиза проводиться у разі: 1) наявної або можливої потенційної небезпеки об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища; 2) прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими Радами чи їх виконавчими комітетами, судом та правоохоронними органами відповідно до законодавства; 3) обумовленості загальнодержавними екологічними інтересами (ст. 34 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Згідно зі ст. 27 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 14 ЗУ «Про екологічну експертизу» об'єктами державної екологічної експертизи є не лише проекти на будівництво (чи реконструкцію) промислових чи господарських об'єктів, але й державні інвестиційні програми, проекти генеральних планів населених пунктів, проекти нормативно-правових актів тощо. Водночас, чітких критеріїв щодо визначення необхідності проведення екологічної експертизи щодо таких стратегічних рішень у конкретному випадку немає. На практиці є випадки проведення державної екологічної експертизи таких рішень.

6. Це питання врегульовано на рівні ОВНС, а не державної екологічної експертизи. Згідно з ДБН А.2.2-1-2003 одним із завдань ОВНС є визначення переліку можливих екологічно небезпечних впливів (далі – впливів) і зон впливів планованої діяльності на навколишнє середовище за варіантами розміщення (п. 1.2). У матеріалах ОВНС розглядаються тільки ті компоненти та

об'єкти навколишнього природного середовища, на які впливає планована діяльність, а також ті, сучасний стан яких не відповідає нормативному (п. 2.8). Для кожного компонента навколишнього природного середовища, що розглядається, наводиться, зокрема обґрунтування необхідності оцінки його характеристик, перелік впливів (включаючи опосередковані), обґрунтування меж зон впливів планованої діяльності тощо (п. 2.9).

7. ДБН А.2.2-1-2003 – це державні будівельні норми, які встановлюють порядок розроблення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) у складі проектної документації на нове будівництво, розширення, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів промислового та цивільного призначення (планована діяльність), основні вимоги до складу й змісту цих матеріалів. Перелік інших документів, що подаються на державну екологічну експертизу, встановлений Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу».

8. Ст. 15 ЗУ «Про екологічну експертизу» вимагає, щоб документація, що подається на об'єкти державної екологічної експертизи, була у встановленому порядку погоджена з заінтересованими органами. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу» прямо вимагає, щоб така документація була погоджена із (п. 11):

- Міністерством охорони здоров'я або його органами на місцях (висновок державної санітарно-гігієнічної експертизи);

- Держгірпромнаглядом або його органами на місцях (експертний висновок на відповідність документації нормативним актам про охорону праці);

- Управлінням державної пожежної охорони МВС або його органами на місцях (експертний висновок на відповідність документації нормативним актам про пожежну безпеку).

Еколого-експертні підрозділи, залежно від специфіки конкретних об'єктів державної екологічної експертизи, можуть вимагати подання експертних висновків інших заінтересованих міністерств, відомств, організацій, установ і підприємств, а також матеріалів погодження документації з відповідними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

9. Україна є стороною Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо, 1991 р.), яка встановлює процедури консультацій з іншими державами у випадку потенційного негативного впливу на довкілля інших держав. В Україні міжнародні договори є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, перед-

баченому для норм національного законодавства (ст. 19.1 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року). Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 19.2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року). П. 1.11 ДБН А.2.2-1-2003 містить пряму відсилку на Конвенцію Еспо. Водночас, на практиці такі процедури не застосовувались, у тому числі в порушення зобов'язань за Конвенцією Еспо.

10. Див. вище.

11. Законодавство щодо ОВНС та екологічної експертизи встановлює основні важливі вимоги щодо участі громадськості. Так, інформування громадськості проводиться на етапі передпроектної підготовки (Заява про наміри, що повинна бути опублікована) та на етапі ОВНС і екологічної експертизи (Заява про екологічні наслідки, вимоги до змісту якої встановлені ст. 35 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Одним з принципів екологічної експертизи є принцип гласності (ст. 6 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Водночас, ці вимоги на практиці часто ігноруються, або виконуються із порушенням (наприклад, Заява про екологічні наслідки публікується в надто короткий термін до прийняття рішення).

12. Ст. 11 ЗУ «Про екологічну експертизу» встановлює, що з метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання. Участь громадськості в процесі екологічної експертизи може здійснюватись шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп по проведенню громадської екологічної експертизи. Підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації (використання, застосування, експлуатації тощо) об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки. Подібні вимоги містять і ДБН А.2.2-1-2003. Водночас, на практиці громадськість практично не має можливості взяти участь у про-

цесі державної екологічної експертизи через недостатнє і несвоєчасне інформування, небажання державних органів та замовників забезпечити відкритість процесу прийняття рішення.

13. Результати участі громадськості повинні бути належним чином враховані. Проте на практиці вони часто ігноруються. Див. п. 12.

14. Ст. 10 ЗУ «Про екологічну експертизу» вимагає, щоб еколого-експертні органи чи формування після завершення екологічної експертизи повідомляли про її висновки через засоби масової інформації. Водночас, висновки державної екологічної експертизи практично ніколи не публікуються, існує практика обмеження доступу до них. В Україні відсутній реєстр висновків державної екологічної експертизи.

15. Див. п. 9.

16. Так, підстави щодо обмеження доступу до екологічної інформації є чітко визначеними ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про державну таємницю», ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та Положенням про порядок надання екологічної інформації, затвердженому Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169. Водночас, сьогодні існує практика відмови у наданні доступу до матеріалів ОВНС, що передані на державну екологічну експертизу і навіть до висновків державної екологічної експертизи.

17. Додаткові вимоги можуть встановлюватись як самими висновками державної екологічної експертизи, так і шляхом повернення матеріалів ОВНС на доопрацювання.

18. Процедури оскарження є загальними – адміністративні та судові. ЗУ «Про екологічну експертизу» зазначає підстави оскарження як самих висновків (ст. 45), так і рішень, що були прийняті на їх основі (ст. 46). Так, висновки державної екологічної експертизи можуть бути визнані недійсними в судовому порядку в разі, зокрема порушення вимог законодавства про проведення державної екологічної експертизи.

19. ДБН А.2.2-1-2003 передбачають, що після-проектний аналіз виконується з ініціативи адміністрації об'єкта експлуатації або органів державного нагляду. Процедура державної екологічної експертизи не передбачає такого етапу.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «зміцнити структури і процедури, необхідні для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання». Щорічні плани заходів не містили жодних заходів щодо цієї цілі.

Відзначається належний рівень законодавства та основних процедур оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Серед проблемних сфер виділено можливості органів влади (кваліфікація експертів), практичні можливості участі гро-



мадськості та обмеження доступу до інформації. Окрім того, в Україні відсутні наразі чіткі механізми оцінки впливу на довкілля стратегічних рішень (планів, програм, проектів нормативно-правових актів) та впливу на довкілля інших держав (транскордонна оцінка впливу на довкілля згідно з Конвенцією Еспо).

Необхідно знову передбачити у новому Практичному інструменті ціль щодо зміцнення і процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля, включаючи транскордонні питання та

зазначити як пріоритетні такі завдання: посилення потенціалу людських ресурсів, вдосконалення практичних механізмів участі громадськості, забезпечення належного доступу до інформації в процесі ОВНС, прийняття законодавства, необхідного для проведення стратегічної екологічної оцінки та ратифікації Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (2003 р.) до Конвенції Еспо, належна імплементація процедур відповідно до Конвенції Еспо.

## Питання 8:

### ПОКРАЩЕННЯ ДОЗВІЛЬНИХ І ПРАВОЗАСТОСОВЧИХ СТРУКТУР

Відповідний розділ Плану дій Україна – ЄС передбачає:

«2.5. Транспорт, енергетика, інформаційне суспільство та навколишнє середовище

Навколишнє середовище

16. Вживати заходів для запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів, відповідно до зобов'язань Йоханесбурзького саміту

- Розвивати рамкове законодавство і основні процедури, та забезпечити розроблення планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, здійснити перші кроки для їхнього виконання. Посилити адміністративні потужності, включаючи ті, що забезпечують надання дозволів, а також виконання законодавства та проведення інспекцій».

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ДОЗВОЛИ</b>					
Чи є в країні належна дозвільна система?		X			За обсягом регулювання дозвільна система є дуже розвинутою, але недостатньо ефективною.
Чи є дозвільна система інтегрованою, тобто чи існує єдиний інтегрований дозвіл?				X	Впровадження європейської системи комплексного запобігання та контролю забруднення за Директивою 2008/1/ЄС є найактуальнішим завданням реформування діючої системи.
Чи відповідні органи мають ресурси для здійснення дозвільних функцій? <sup>4</sup>			X		Мінприроди України надає повноваження щодо адміністрування, видачі дозволів своїм територіальним управлінням. В усіх 27 Державних управліннях обласного рівня працює близько 130 фахівців, що займаються видачею дозволів для понад 15 тисяч промислових підприємств. Спеціалізація співробітників приблизно така: 41% - атмосферне повітря, 37% - вода та 22% - відходи. Але рівень оплати праці фахівців значно поступається комерційному сектору, не вистачає методичного забезпечення.

<sup>4</sup> Оцінка повинна брати до уваги рівень ресурсів, наприклад: відсутні, обмежені, висококваліфіковані кадри тощо.

Запитання	Оцінка			ні 0	Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1		
Чи збільшились ресурси, спрямовані на дозвільні цілі (фінансові та людські), з часу підписання Плану дій?			×		Труднощі і проблеми бюджетного фінансування є характерними для кожного фінансового року. Важливим інституційним кроком було реформування у 2007 р. Державних управлінь екології і природних ресурсів з юридичним відокремленням інспекційних органів.
Чи здійснювались кроки з посилення спроможності дозвільних структур (тренінги, посібники, інше)?		×			Значну технічну допомогу при цьому надали ОЕСР, Світовий банк, інші міжнародні організації. Але це не призвело до принципового покращення ситуації.
Чи легко визначити та зконтактуватись із органами, що відповідають за дозволи?		×			Природоохоронна дозвільна система діє в Україні довгий час, до того ж вона пов'язана зі зборами до Державного бюджету і жорстко контролюється. Але недостатня кваліфікація та дуже велике навантаження співробітників ускладнюють контакти.
Чи законодавство встановлює терміни видачі дозволів? Якщо так, чи вони належно дотримуються?			×		Як правило, одержати дозвіл у місячний термін, як це передбачено для розгляду документів, не є можливим, при цьому широко застосовуються формальні відмовки.
<b>ПРАВАЗАСТОСОВЧІ СТРУКТУРИ</b>					
Чи є в країні органи екологічної інспекції?		×			У системі Мінприроди державний контроль у сфері охорони довкілля здійснює Державна екологічна інспекція та її спеціальні підрозділи (державні екологічні інспекції, Рескомприроди Криму, в областях і містах Києві та Севастополі та екологічні морські інспекції). Ефективність їх роботи має бути значно покращена.
Чи є в структурі МВС (чи еквівалентних органів) відділи, що відповідають за екологічні питання?		×			Крім Мінприроди деякі функції, у межах відомчих повноважень, функції з екологічного контролю надані також МОЗ, Мінагрополітики, Держлісгоспові, Держводгоспові, Держкомземові та місцевим органам виконавчої влади і місцевого самоврядування, а з окремих питань взаємодія йде з МНС, Міноборони та МВС. МВС здійснює перевірку технічного стану автотранспорту, у тому числі – контроль за дотриманням нормативів викидів пересувних джерел. Раніше в структурі МВС була також екологічна міліція. Дуже гострим є питання покращення міжвідомчої координації.
Чи завдання та повноваження правозастосовчих структур чітко визначені та розмежовані?			×		До цього часу, наприклад, не розмежовані контрольні функції Мінприроди з МНС, Держводгоспом, Державним комітетом по земельних ресурсах, Державним комітетом по рибному господарству і рибній промисловості, Державним комітетом лісового господарства, іншими центральними органами виконавчої влади України.

Покращення дозвільних і правозастосовчих структур

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи прийнято або планується прийняття плану (планів) екологічних інспекцій?		×			Систематичне поточне планування роботи екологічної інспекції йде як на національному, так і на місцевому рівні, але ефективність перевірок є недостатньою.
Чи здійснювались кроки з посилення спроможності правозастосовчих структур (тренінги, посібники, інше)?		×			Значну технічну допомогу при цьому надали ОЕСР, Світовий банк, інші міжнародні організації. Мінприроди постійно за щорічними планами планово здійснює заходи з підвищення кваліфікації спеціалістів інспекційних підрозділів шляхом проведення навчання на базі інститутів Мінприроди, Держекоінспекція постійно забезпечує спеціальні підрозділи законодавчо-нормативними актами, надає консультації спеціалістам спеціальних підрозділів, надсилає їм методичні листи тощо. Але ця діяльність має бути покращена.
Чи існує доступна для громадськості статистика щодо кількості притягнених до відповідальності порушників? Якщо так, як часто вона поновлюється?			×		Звіти про діяльність екологічної інспекції, у тому числі місячні, публікуються на регіональних сайтах та порталі Мінприроди, у щорічних національних та регіональних доповідях про стан навколишнього природного середовища.
Чи існують ґрунтовні аналітичні дослідження даних, отриманих через статистику з метою оцінити якість правозастосування?			×		Як і в цілому для системи статистики, природоохоронна звітність є переважно формальною, одержані відомості не є необхідною складовою процедури прийняття політичних рішень. Разом з цим, Держекоінспекція щоквартально аналізує статистичну інформацію про кількість позовів, штрафів, призупинення діяльності підприємств тощо.
Чи збільшились спеціальні ресурси (фінансові і людські), виділені для застосування екологічного законодавства, з часу підписання Плану дій?			×		Важливим інституційним кроком було реформування у 2007 р. Державних управлінь екології і природних ресурсів з юридичним відокремленням інспекційних органів. У 2006-2008 роках покращено оснащення інспекційних підрозділів спеціальним автотранспортом, плавзасобами, засобами зв'язку, комп'ютерною технікою, приладами для інструментально-лабораторних вимірювань. Кількісний склад інспекційних підрозділів протягом останніх років практично не збільшується.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 21 БАЛ ІЗ 45 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 46,7%</b>					

**КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:**

Після прийняття Плану дій Україна – ЄС на 2005–2008 роки найдинамічніше розвивалося законодавство у сфері охорони атмосферного повітря, що, до речі, є традиційним. Два інших ключових напрямки системи природоохоронного регулювання, пов'язаних із регулюванням скидів забруднених стічних вод і розміщенням твердих відходів, в основному ґрунтувалися на раніше прийнятих документах.

Незважаючи на поставлені загальні цілі обмеження основних промислових забруднень, подібність рамкових вимог та інституційних структур, нормативна база України усе ще значно відрізняється від підходів, що застосовуються в Європейському Союзі. Це насамперед стосується реалістичності природоохоронних вимог і практики їх дотримання. Вирішення цих проблем за допомогою впровадження для цього європейської системи комплексного запобігання та контролю забруднення, про яку йдеться у другому запитанні, ще має відбутися.

Завищені вимоги до звітності та контролю забруднень пред'являються не тільки до підприємств – основних забруднювачів, але й до середніх і дрібних. Не використовується комплексний підхід до екологічної оцінки виробництв, урахування трансформації забруднень, не розглядаються такі фактори як забруднення ґрунту, шум і вібрація, електромагнітне випромінювання, заходи, ландшафтні аспекти.

Як і раніше, в центрі уваги заходи щодо очищення викидів і скидів «на кінці труби», а не аналіз можливостей виробництва як такого, та запобігання забруднення при переході на чисті технології, заміні токсичних компонентів. Це зрозуміло знижує ефективність і планування поточної діяльності як органів, що надають природоохоронні дозволи, так і екологічної інспекції, про що є відповідні запитання.

У Європейському Союзі основою регулювання промислового забруднення є Директива 96/61/ЄС (у новій редакції – Директива 2008/1/ЄС) «Про комплексне запобігання та контроль забруднення», що поєднує питання охорони атмосферного повітря та вод, поводження з відходами, фізичних факторів впливу (шум, вібрація, запахи), раціонального використання сировини та енергії, безпеки виробництва.

Необхідність впровадження цієї Директиви зазначена у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Але поки що діюча система природоохоронного регулювання базується на окремих дозволах на використання різних ресурсів і забруднення природного середовища, тобто на забруднення атмосферного повітря, використання водних ресурсів і скиди стічних вод, ліцензії на розміщення, утилізацію та переробку відходів, дозволи на використання деяких природних ресурсів (мінеральної сировини, рослин і тварин), ін.

Прикладом технічної допомоги з питань посилення спроможності дозвільних та правозастосовчих структур може бути проект № TF055860 Фонду інституційного розвитку Світового банку «Реформування правової бази та зміцнення інституційної спроможності природоохоронної дозвільної системи в Україні», що виконувався в 2006 – 2008 роках. Серед низки документів, що були при цьому розроблені, проект розпорядження Кабінету Міністрів України щодо концепції реформування системи природоохоронних дозволів, законопроект «Про систему природоохоронних дозволів», «План дій щодо переходу до системи комплексних природоохоронних дозволів і спрощеного регулювання малих і середніх забруднювачів», інструктивні документи вторинного законодавства. Особлива увага в проекті приділялася також змінам у діяльності Державної екологічної інспекції. Але практична імплементація цих розробок покищо лишається перспективою, хоча, можливо, і найближчою.

Схожа ситуація склалася із протоколами до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, розробленої під егідою Європейської Економічної Комісії ООН, зокрема протоколів із стійких органічних забруднювачів, з важких металів, про зменшення викидів сірки, про обмеження викидів летких органічних сполук або їх транскордонного переміщення. Заходи щодо виконання в 2008 році Плану дій Україна – ЄС передбачали серед іншого їх ратифікацію, але цього на жаль не відбулося щодо жодного з них.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Українська дозвільна та правозастосовча система має усі необхідні елементи та відповідає в цілому міжнародним вимогам до організації природоохоронної діяльності. Але практика надання природоохоронних дозволів та контроль їх виконання принципово відрізняється від підходів ЄС насамперед із-за відсутності практичних рекомендацій та технологічних вимог. Як і в радянські часи, система базується на застосуванні нереалістичних санітарно-гігієнічних норм, що

приводить до неприпустимої розбіжності між декларативно жорсткими вимогами законодавства і фактичним впливом на довкілля.

Ситуація має бути виправлена насамперед якнайшвидшою адаптацією законодавства України до Директиви 2008/1/ЄС «Про комплексне запобігання та контроль забруднення» та застосуванням принципів еколого-технічного нормування.

## Питання 9:

### ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

Доступ до інформації та участь громадськості є елементом, що згадується в більшості Планів дій. Ціль відноситься до «визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє середовище, участь громадськості, включаючи імплементацію Оргуської Конвенції, зокрема, шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийнятного рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації».

Серед планів заходів щодо виконання Плану дій «Україна – ЄС», прийнятих на 2005-2008 роки, лише у планах заходів на 2005 і 2007 роки перед-

бачено низку заходів, спрямованих на імплементацію Оргуської конвенції, у т.ч. і визначення структур і процедур для забезпечення прийнятного рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації. Частина заходів мали конкретний характер (як от забезпечення функціонування Оргуського інформаційно-тренінгового центру при Державному екологічному інституті Мінприроди), інші – загальний характер (удосконалення процедури доступу до інформації про навколишнє середовище).

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ЗАГАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ<sup>5</sup></b>					
Чи ратифікувала країна Оргуську конвенцію?	×				6 липня 1999 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 832-XIV «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля».
Чи було прийнято законодавство для впровадження положень Оргуської конвенції в Україні? (1,2)			×		Законодавство щодо впровадження положень Оргуської конвенції прийнято до підписання Плану дій Україна – ЄС. Проте з часу підписання останнього не було прийнято необхідних нормативно-правових актів з імплементації Оргуської конвенції, зокрема шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийнятного рівня обслуговування бажаючих мати доступ до інформації, як це передбачено у п. 15 Плану дій Україна – ЄС.

<sup>5</sup> Це запитання стосується східних країн ЄПС, які є членами ЄЕК ООН.

Запитання	Оцінка				Примітки
	так			ні	
	відмінно 3	добре 2	задов. 1	0	
<b>ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ</b>					
Чи існують належні адміністративні системи для забезпечення отримання своєчасної відповіді на запити на інформацію від громадськості? (3)			×		Спеціально створених структур в органах державної влади, відповідальних за надання інформації, зокрема екологічної, немає. Надання екологічної інформації, як відповіді на звернення, здійснюється в рамках діловодства. Діловодство за зверненнями громадян ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату, наприклад, в Міністерстві ОНПС покладається на Управління документального забезпечення Адміністративного департаменту.
Чи доступні належні керівні принципи про інформацію, якою володіють державні органи, і про те, як можна отримати доступ до такої інформації? (4)				×	Положення про порядок надання екологічної інформації, затверджене Наказом Міністерства ОНПС від 18 грудня 2003 року № 169, не встановлює вичерпну процедуру доступу до екологічної інформації як щодо кола інформації, якою володіють державні органи, так і кола державних органів, які повинні мати таку інформацію. Окрім того, воно містить положення, що не відповідають вимогам Організації Конвенції і законам України, зокрема: обмеження запиту трьома питаннями з однієї екологічної проблеми, відмова в наданні екологічної інформації, якщо така становить державну таємницю, збільшення строку задоволення запиту про надання екологічної інформації. Інформація про коло, види екологічної інформації, що наявна у державних органах, у т.ч. і Міністерстві ОНПС, та перелік державних органів, що повинні володіти екологічною інформацією, відсутні на веб-сторінці Міністерства ОНПС.
Чи є в країні добре встановлені канали публікації екологічної інформації (наприклад, закони, судова практика, рішення виконавчої влади та ін.)? (5)			×		В Україні формується система джерел, в яких оприлюднюється законодавство і судова практика, у т.ч. з екологічних питань.
Чи є доступ до інформації безкоштовним <sup>6</sup> або недорогим <sup>7</sup> ?		×			Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII у ст. 36 передбачає повне або часткове відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та надання письмової інформації.

<sup>6</sup> Якщо так, то оцінка повинна бути «так» - «відмінно».

<sup>7</sup> Якщо так, то оцінка повинна бути «так» - «добре», або «так» - «задовільно», залежно від того, чи доступ все ще є простим, незважаючи на оплату, або якщо є перешкоди для доступу.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи існують чіткі керівні принципи для органів влади про те, як застосовувати вимоги щодо комерційної таємниці, включаючи питання розкриття інформації у зв'язку з громадським інтересом? (6)				×	Інформаційне законодавство України доповнене положеннями про суспільно значиму інформацію, що є предметом громадського інтересу, проте у ньому відсутні такі поняття як «інформація, що є суспільно значимою», так і «громадський інтерес». Також відсутні офіційні методичні рекомендації, роз'яснення, посібники, які б встановлювали порядок надання інформації, що становить громадський інтерес.
<b>УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ</b>					
Чи існують в країні процедури, що дають можливість громадськості брати участь у прийнятті рішень, наприклад, чи встановлені чіткі процедури для подання письмових коментарів чи на слуханнях, і для повідомлення рішень? (7)				×	В Україні існує законодавство про участь громадськості в управлінні державними справами, яке прийняте ще до Плану дій Україна – ЄС. Проте законодавство про участь громадськості у прийнятті рішень, що стосується довкілля, потребує суттєвого доопрацювання.
Якщо існують, то чи громадяни є добре проінформовані про такі процедури? (8)				×	Екологічним громадським організаціям відомо про нормативно-правові акти, що визначають процедури участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля, та їх зміст. Щодо звичайних громадян, то їхня обізнаність залежить від їхньої активності та можливостей, оскільки такі акти є доступними у системі Інтернет. Виконання ж державними органами вимог законодавства про участь громадськості свідчать про непоодинокі випадки його недотримання.
Чи були розроблені інструменти для визначення громадськості, що бере участь? Зокрема, якщо існує процедура оцінки впливу на навколишнє середовище, то чи передбачає вона участь громадськості? (9)				×	Нормативно-правові інструменти України передбачають механізми проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище, екологічної експертизи та участь громадськості при їх здійсненні. Реалізація цих механізмів є ускладненою.
Чи враховуються належним чином результати процедур участі громадськості, наприклад, чи має внесок громадськості реальний вплив на фактичний зміст рішень?				×	Висновки і пропозиції громадськості, як результат її участі у прийнятті рішень, що стосуються довкілля, згідно з чинним законодавством України мають рекомендаційний характер, але законодавство вимагає максимально враховувати їх при підготовці таких рішень. Проте реальний вплив громадськості на фактичний зміст рішень є незначним.
Чи були розроблені стимули, які б дозволяли замовникам консультуватись з громадськістю на ранніх етапах?				×	Такі стимули не були розроблені.

Запитання	Оцінка			Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1 ні 0	
<b>ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ</b>				
Чи в країні існують незалежні та неупереджені органи для оскарження рішень, включаючи суди? (10)			×	В Україні сформована система державних органів, до яких громадяни та громадські організації можуть звернутися для оскарження рішень, що порушують їхні права та інтереси. Проте як представники державних органів, так і громадськості вказують на суттєві систематичні проблеми незалежності та неупередженості цих органів, зокрема, судів.
Чи були розроблені чіткі правила стосовно права фізичних осіб та НУО на доступ до судового чи іншого розгляду при порушеннях Конвенції та порушеннях національного екологічного законодавства? (11)	×			В Україні прийняті нормативно-правові акти, що встановлюють порядок доступу громадськості до судового чи іншого розгляду у разі порушення національного екологічного законодавства.
Чи розроблений механізм призупинення виконання рішення, яке складає небезпеку для довкілля (наприклад, попередня судова заборона на час оскарження рішення)? (12)		×		Процесуальне законодавство України містить положення про забезпечення позову, предметом якого є оскарження рішення, яке становить небезпеку для довкілля.
Чи були створені механізми для надання громадськості інформації про процедури доступу до правосуддя? (13)			×	Інформація про доступ до правосуддя все ще залишається для громадян складною та незрозумілою, особливо для тих верств населення, які не мають доступу до Інтернет-ресурсів. Позитивним зрушенням є розміщення такої інформації на офіційних веб-сторінках судів.
Чи були розроблені механізми допомоги для громадськості для доступу до процедур перегляду, наприклад, фінансова підтримка для оплати юриста, у випадку необхідності? (14)			×	Законодавство України містить окремі положення, які регулюють питання щодо надання безоплатної правової допомоги, але системи, яка б забезпечувала реальний доступ осіб до такої допомоги, не створено. Тому 9 червня 2006 року Президент України Указом № 509/2006 схвалив Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. В Україні діють розрізнені суб'єкти, що надають безоплатну правову допомогу громадськості. Серед них є незначна частина громадських організацій, які спеціалізуються на наданні безоплатної правової допомоги у разі порушення екологічних прав та інтересів. Окрім того, функціонує система юридичних клінік, як правило при вищих навчальних закладах, громадських приймалень при органах державної виконавчої влади, що надають безоплатну правову допомогу певним верствам населення (зокрема малозабезпеченим).



## Доступ до інформації та участь громадськості

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи національне законодавство встановлює часові межі між початком розгляду справи і прийнятим рішенням? Якщо ні, то чи є прийнятною середня тривалість такої процедури? (15)			×		Процесуальне законодавство України встановлює вимоги щодо строків судового розгляду справ. Зокрема, у першій інстанції адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено кодексом (ст. 122 КАС України). Аналогічна вимога передбачена і в ЦПК України (ч. 1 ст. 157). Проте випадки розгляду справ з порушенням встановлених строків є непоодинокими.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи відсутні акти державних органів, які відносять екологічну інформацію до інформації з обмеженим доступом? (16)				×	Міністерство ОНПС прийняло накази, згідно з якими частина екологічної інформації включена до переліку конфіденційної інформації.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 20 БАЛІВ ІЗ 57 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 35,1%</b>					

### КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. У зв'язку з ратифікацією Оргузької конвенції Законом України від 28 листопада 2002 року № 254-IV внесено зміни і доповнення до низки законів:

- Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII (далі – Закон України про ОНПС) (щодо доповнення і нової редакції окремих екологічних прав громадян, повноважень органів державної влади, доповнення статтями 25 і 251, що встановили поняття екологічної інформації та основи екологічного інформаційного забезпечення тощо);

- Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР (щодо змісту Заяви про екологічні наслідки діяльності, можливості заінтересованих фізичних осіб оскаржити рішення, прийняті відповідними органами на підставі висновків державної екологічної експертизи);

- Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (щодо делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації);

– Кодексу України про адміністративні пра-

вопорушення від 7 грудня 1974 року № 8073-X (доповнено статтею 914, що передбачає адміністративну відповідальність за відмову від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації).

Прийнято низку інших актів:

1) з питань доступу до екологічної інформації:

- Положення про порядок надання екологічної інформації, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (далі – Міністерство ОНПС) від 18 грудня 2003 року № 169 (zareєстрованому Міністерством юстиції України 4 лютого 2004 року за № 156/8755),

- Постанова Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 року № 2169-IV,

2) з питань участі громадськості в процесі прийняття рішень:

- Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 168 (zareєстрованому Міністерством юстиції України 4 лютого 2004 року за № 155/8754) (далі – Положення про участь громадськості).

2. Після підписання Плану дій Україна – ЄС прийняті поодинокі нормативно-правові акти, що впроваджували положення Оргузької конвенції. Наприклад, 1 листопада 2005 року Міністерство

ОНПС Наказом № 397 затвердило Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, (зареєстрованому Міністерством юстиції України 15 грудня 2005 року за № 1510/11790).

Незважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів щодо імплементації Оргуської конвенції, останні не забезпечують ефективно і належно впровадження її положень. Тому громадськість неодноразово вказувала на нагальній необхідності приведення цих актів до вимог Оргуської конвенції.

27 грудня 2008 року Кабінет Міністрів України Розпорядженням № 1628-р затвердив План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції III/6f, згідно з яким передбачено розроблення та подання на його розгляд:

- проектів законів України про: внесення змін до законодавчих актів з питань, пов'язаних з реалізацією положень Оргуської конвенції, та про ратифікацію поправки до Оргуської конвенції (щодо генетично модифікованих організмів),

- проектів постанов Кабінету Міністрів України про: порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля; порядок оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища; затвердження Положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до інформації щодо стану навколишнього природного середовища; розроблення та затвердження Типового положення про регіональний Оргуський центр.

3. Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України, затверджена Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 6 липня 2005 року № 244 (зареєстрована в Міністерстві юстиції України 20 липня 2005 року за № 776/11056), передбачає перелік відповідальних осіб за своєчасний, правильний і повний розгляд звернень громадян.

Проте цей механізм не завжди забезпечує своєчасність надання відповідей на звернення громадян. У ряді випадків запити громадськості на екологічну інформацію залишаються без відповідей взагалі. З детальнішою інформацією щодо недотримання вимог з реалізації права на доступ до екологічної інформації можна ознайомитися:

- у розділі 3.1. «Право на доступ до інформації з питань, що стосуються довкілля» Моніторингової доповіді «Дотримання екологічних прав в Україні – 2006 рік» / під редакцією Олександра Степаненка. – Харків: Видавництво «Пра-

ва людини», 2007. (<http://greenworld.org.ua/index.php?id=1194598134>),

- у розділі 7 «Право на доступ до інформації» (<http://www.khpg.org/index.php?id=1217065825>) та розділі 18 «Право на безпечне довкілля» (<http://www.khpg.org/index.php?id=1217068541>) Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2007» / За ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2008. – 304 с. (<http://www.khpg.org/index.php?r=a1b6c14d1>).

4. Серед заходів на виконання рішення Сторін Оргуської конвенції III/6f, затверджених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 року № 1628-р, передбачено розроблення та видання навчально-методичного посібника.

Низка посібників з питань впровадження Оргуської конвенції розроблені громадськими організаціями у межах відповідних проектів і програм.

5. Законодавство України, у тому числі і з екологічних питань, оприлюднюється у низці засобів масової інформації, зокрема в офіційних друкованих виданнях – Відомості Верховної Ради України, Офіційний вісник України, Офіційний вісник Президента України, Урядовий кур'єр України.

Воно також розміщено у системі Інтернет, наприклад, на веб-сторінці Верховної Ради України (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>). На її веб-сторінці пропонується систематизація законодавства за органами, що його видають. Проте на сайті відсутня предметна систематизація, що ускладнює доступ до інформації про законодавство, у т.ч. екологічне.

Органи державної виконавчої влади мають власні веб-сторінки, на яких розміщуються прийняті ними акти та законодавство з відповідної сфери їхньої діяльності. Міністерство ОНПС таку інформацію подає на веб-сторінці – <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Zakonodavstvo> – що охоплює акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, самого міністерства, міжнародне законодавство та проекти документів. Але розміщення інформації про екологічне законодавство Міністерством ОНПС здійснюється не систематично (наприклад, останні акти Верховної Ради України і Президента України подані відповідно за травень і листопад 2007 року, у рубриці міжнародне законодавство подано лише 6 угод), тематична систематизація у рубриці законодавство відсутня, законодавство в окремих рубриках діяльності Міністерства ОНПС або відсутнє (наприклад, у рубриці тваринний світ; земельні ресурси; охорона, невиснажливе використання та відтворення рослинних ресурсів; формування екомережі та збереження біоріз-

номаніття), або не є вичерпним (наприклад, охорона водних ресурсів). Спостерігаються певні позитивні зрушення – Міністерство ОНПС останні власні акти розміщує у хронологічному порядку, а за період з 12.01.2005 р. по 26.01.2009 р. подає їхні тексти (хоча з переліку актів, що становить 125 позицій, доступними є тексти лише 49 актів; розміщені не всі акти).

Планом заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС на 2005 рік передбачено забезпечення функціонування Організації інформаційно-тренінгового центру. Фактична діяльність Центру потребує суттєвого покращення, особливо з питань підготовки та оприлюднення на веб-сторінці оперативної інформації щодо проведення заходів з екологічної тематики. Інформація, що розміщена на його веб-сторінці (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Aarhus>) є застарілою і неповною (більшість задекларованих сторінок не наповнені).

В Україні діє Єдиний державний реєстр судових рішень, загальний доступ до якого знаходиться за адресою – <http://www.reyestr.court.gov.ua/pls/apex/f?p=204:1:4786560938599785>. Розміщуються рішення судів, починаючи з 2006 року. Проте пошукова система сформована таким чином, що унеможлиблює їх пошук за тематичними напрямками.

6. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» від 3 квітня 2003 року № 676-IV внесено доповнення до Закону України «Про інформацію», згідно з якими:

- інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист (останній абзац ст. 30),

- особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою (ст. 471).

7. Основними нормативно-правовими актами у цій сфері є:

- Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (зокрема ст. 38, яка передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах),

- Закон України про ОНПС (наприклад, ст. 6, 9, 11, 21, 30),

- Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР (наприклад, ст. 6, 8, 10, 11, 12, 16, 18, 42),

- Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року № 1699-III (міс-

тить окремий Розділ IV-1 «Порядок врахування громадських і приватних інтересів при плануванні і забудові територій»),

- Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 8 вересня 2005 року № 2861-IV (ст. 3).

Вказані закони визначають основні засади участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля, порядок здійснення якої конкретизовано у:

- Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року № 1378, якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики,

- Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 18 грудня 2003 року № 168 (zareєстроване у Міністерстві юстиції України 4 лютого 2004 року за № 155/8754).

Найбільшого доопрацювання потребує Положення про участь громадськості, зокрема поняття зацікавленої громадськості (не відповідає визначенню, викладеному в Організаційній конвенції), впорядкування форм участі громадськості (не у повній мірі враховує вимоги Постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378). Фактично вказане Положення визначає лише порядок проведення громадського обговорення як однієї з форм участі громадськості наведених у п. 1.5, порядок проведення інших форм участі залишено без уваги. Тому одним із заходів Плану дій щодо виконання рішення Сторін Організаційної конвенції III/6f, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України 27 грудня 2008 року № 1628-р, є розроблення та подання на його розгляд проекту постанови Кабінету Міністрів України про порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля.

8. Про стан дотримання права громадськості на участь у прийнятті рішень, що стосуються довкілля, можна ознайомитися у доповідях, підготовлених громадськістю, за:

- 2005 рік у Розділі XIII «Стан дотримання екологічних прав громадян» Узагальненої доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2005» (<http://www.khpg.org/index.php?id=1152341346>),

- за 2006 рік у Розділі 2.3 Моніторингової доповіді «Дотримання екологічних прав в

Україні – 200 рік» <http://greenworld.org.ua/index.php?id=1194598134>),

- за 2007 рік у Розділі 18 «Право на безпечне довкілля» Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2007» <http://www.khpg.org/index.php?id=1217068541>).

9. Це закони України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР, «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року № 1699-III, Державні будівельні норми А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд», затверджені Наказом Держбуду України від 15 грудня 2003 року № 214. Проте положення про визначення зацікавленої громадськості, що бере участь у прийнятті рішень, не відповідає вимогам Організації конвенції. Так, ст. 304 Закону України «Про планування і забудову територій» встановлює вимоги до осіб – учасників громадських слухань, згідно з якою участь у громадських слуханнях можуть брати особи за територіальною ознакою:

- повнолітні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розробляється документація, або на суміжній з нею, що визначається відповідним органом місцевого самоврядування, відповідальним за проведення громадських слухань;

- юридичні особи, приміщення яких розташовані на території, щодо якої розробляється документація.

За таких обставин громадські організації, які сприяють охороні довкілля, але не розташовані на відповідній території, випадають з кола осіб, що беруть участь у громадських слуханнях, що у свою чергу не відповідає п. 5 ст. 2 Організації конвенції.

Вимоги законодавства України щодо участі громадськості у проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище, екологічної експертизи на практиці у значній мірі не виконуються. Проблеми участі громадськості виникають як на стадіях її інформування про проведення екологічної експертизи (заяви про екологічні наслідки діяльності або не публікуються (хоча такі випадки трапляються все рідше), або оголошуються через ЗМІ, що не забезпечують належного широкого інформування громадськості (через низький тираж друкованих ЗМІ, використання таких ЗМІ, що не забезпечують належного доступу до змісту такої інформації (радіо-, телевізійне інформування)), доступу до документації і, навіть висновків екологічної експертизи (наприклад, на веб-сторінці Міністерства ОНПС розміщено лише п'ять поодиноких висновків за попередні роки (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=VYSN%20DEE>);

на веб-сторінці Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області розміщені лише переліки проектної документації, що поступила на державну екологічну експертизу ([http://www.ekology.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=47&Itemid=98s](http://www.ekology.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=47&Itemid=98s)).

10. Наприклад:

- «Віктор Ющенко: Викликає занепокоєння те, що громадяни не можуть захистити свої права» (<http://www.president.gov.ua/news/12796.html>); Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»,

- Звернення VIII позачергового з'їзду суддів України до суддів України від 26 червня 2007 року (<http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=15272>); Доповідь П. Пилипчука на VIII позачерговому з'їзді суддів України «Про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів» (<http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=15234>),

- Розділ 7 «Право на справедливий суд» (<http://www.khpg.org/index.php?id=1217064962>) та розділі 18 «Право на безпечне довкілля» (<http://www.khpg.org/index.php?id=1217068541>) Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2007» / За ред. Є.Захарова, І.Рапп, В.Яворського / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2008. – 304 с. (<http://www.khpg.org/index.php?r=a1b6c14d1>).

11. Основна частина законодавства прийнята ще до затвердження Плану дій Україна – ЄС (зокрема: Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII, Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (далі – ЦПК України)), після – Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України).

12. У статтях 117 і 118 КАС України передбачено порядок забезпечення адміністративного позову. Хоча у кодексі не передбачено переліку заходів забезпечення адміністративного позову, зокрема і призупинення виконання рішення, яке складає небезпеку для довкілля, проте у ч. 3 ст. 117 КАС України вказується на те, що подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржують-

ся. Ініціювати питання про зупинення дії оскарженого рішення має право позивач. Також суд з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Варто наголосити на тому, що у раніше чинному Цивільному процесуальному кодексі України від 18 липня 1963 року № 1618-IV існувала окрема глава 31-А «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб», у ст. 2484 якого прямо вказувалося на те, що подання скарги до суду зупиняло виконання оскарженого акта.

ЦПК України містить окремі статті, присвячені забезпеченню позовів, у т.ч. і ті, що встановлюють переліки заходів забезпечення позову, серед яких відсутнє зупинення виконання оскарженого акту (ст. 152). Але перелік, наведений у ЦПК України не є вичерпний, оскільки у разі необхідності судом можуть бути застосовані інші види забезпечення позову. Суд може застосувати кілька видів забезпечення позову. Проте громадськості слід мати на увазі, що застосування такого заходу забезпечення може спричинити серйозні фінансові негаразди для неї, оскільки у разі скасування заходів забезпечення позову, набрання законної сили рішенням про відмову у задоволенні позову чи ухвалою про закриття провадження у справі або залишення заяви без розгляду особа, щодо якої вжито заходи забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову.

13. Позитивним прикладом надання інформації з окремих питань доступу до правосуддя є веб-сторінка Верховного Суду України, на якій перший же блок присвячено інформації для громадян, що включає – банківські реквізити для сплати витрат на інформаційно-технічне забезпечення та державного мита, телефони, за якими надаються довідки у справах, порядок оскарження судових рішень до Верховного Суду України, перелік справ, призначених до розгляду, режим роботи приймальні громадян, маршрут та схему проїзду до громадської приймальні (<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/72A41AD3D074F19AC2256BF700525561?OpenDocument&Start=1&Count=300>).

На веб-сторінці Державної судової адміністрації України (<http://court.gov.ua/>) є окрема сторінка, присвячена пошуку інформації про суди в

Україні та інформації з окремих питань доступу до правосуддя, що здійснюється конкретним судом. Проте в окремих випадках подається неповна і застаріла інформація, здійснити пошук по адміністративним судам станом на лютий 2009 року є неможливим.

14. Право на безоплатну правову допомогу для певних категорій громадян передбачено у законах України, наприклад, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»; «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; «Про психіатричну допомогу»; «Про соціальні послуги», «Про охорону дитинства» тощо, а також у процесуальних кодексах – Цивільному процесуальному кодексі України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (статті 12, 56, 84) та Кодексі адміністративного судочинства України (статті 16, 90). Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року № 590 затверджені граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави.

15. За даними, розміщеними на веб-сторінці Державної судової адміністрації України («Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя у 2008 році» <http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=17920>), у I півріччі 2008 року:

а) окружними адміністративними судами:

- 13603 справ, провадження в яких закінчено, розглянуто з порушенням термінів, встановлених КАС України, що становить 29,57% від усіх справ, провадження в яких закінчено,

- 10286 нерозглянутих справ на кінець звітного періоду вже не розглянуто у строк понад 2 місяці, що становить 30,74% від числа нерозглянутих справ (без урахування справ із зупиненим провадженням) (табл. 1.5.2),

б) місцевими загальними судами:

- 6391 адміністративних справ, провадження в яких закінчено, розглянуто з порушенням термінів, встановлених КАС України, що становить 10,99% від усіх справ, провадження в яких закінчено,

- 7611 нерозглянутих адміністративних справ на кінець звітного періоду вже не розглянуто у строк понад 2 місяці, що становить 27,73% від числа нерозглянутих справ (без урахування справ із зупиненим провадженням) (табл. 1.5.1).

16. Наказ Мінприроди «Про введення в дію Переліку конфіденційної інформації» від 25 листопада 2004 року № 470, прийнятого на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» від 27 листопада 1998 року № 1893, та

Наказ «Щодо внесення змін до Наказу Мінприроди України від 25.11.2004 р.» від 3 квітня 2006 року № 158, згідно з якими до конфіденційної інформації можуть бути віднесені – інформація про регулювання екологічних питань на транскордонних річках України; регулювання екологічних питань, що стосуються біологічно активних (отруйних,

інфекційних) речовин, генетично змінених організмів, які можуть використовуватися як біологічна зброя; окремі висновки державної екологічної експертизи; інформація про технічні характеристики гідротехнічних споруд; інформація, що стосується питань функціонування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

План дій Україна – ЄС визначає цю ціль як «визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє середовище, участь громадськості, включаючи імплементацію Оргуської конвенції, зокрема шляхом визначення структур і процедур для забезпечення прийняттого рівня обслуговування бажаних мати доступ до інформації». Щорічні плани заходів містили як конкретні, так і загальні заходи, з виконання цієї цілі. Серед проблемних сфер виділено недосконалість нормативно-правового забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості, що знайшло прояв у відсутності необхідних нормативно-правових актів, неузгодженості останніх, створення та функціонування механізмів належного інформування громадськості про стан

довкілля, участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля.

Необхідно знову передбачити у новому Практичному інструменті дану ціль та зазначити як пріоритетні такі завдання: удосконалення законодавства, спрямованого на імплементацію Оргуської конвенції; запровадження механізмів, за допомогою яких забезпечувався б належний і прийнятний доступ до екологічної інформації, у т.ч. розвитку каналів її оприлюднення; зростання ролі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються довкілля; створення і розвитку системи безоплатної допомоги, зміцнення незалежності судів як базових умов реалізації права на доступ до правосуддя.

## Питання 10:

## ПІДГОТОВКА РЕГУЛЯРНИХ ЗВІТІВ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ

Багато Планів дій закликають до підготовки звітів про стан довкілля. Такої цілі немає у Плані дій Україна – ЄС. Тим не менше, План дій

Україна-ЄС містить широкі цілі, пов'язані з інформуванням.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ (1)</b>					
Чи був підготований звіт про стан довкілля з часу підписання Плану дій Україна – ЄС чи він знаходиться у процесі підготовки?			×		За період 2005-2008 роки підготовлена лише Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік.
Чи існує правова вимога готувати такий звіт регулярно?	×				Передбачена щорічна підготовка Національної доповіді (пункт «а» ч. 2 ст. 251 Закону України про ОНПС).
<b>ПРОЦЕС (2)</b>					
Чи проводились консультації з НУО під час підготовки звіту?			×		У складі комісії з підготовки Національної доповіді про стан НПС в Україні за 2006 рік брали участь представники, зокрема Громадської ради при Мінприроди та Центральної спілки споживчих товариств України. Проте громадськість немає належного доступу до проектів Національної доповіді про стан НПС в Україні, а тому з нею не здійснюються ефективні консультації.
Чи були залучені до процесу науковці/академічні працівники?	×				Участь у складі комісії з підготовки Національної доповіді про стан НПС в Україні за 2006 рік брали біля 24 наукових і науково-освітніх установ, діяльність яких охоплює дослідження навколишнього природного середовища загалом чи окремих його об'єктів.
<b>ЗМІСТ (3)</b>					
Чи звіт про стан довкілля відображає більшість важливих екологічних питань в країні?			×		У Національній доповіді про стан НПС в Україні за 2006 рік розглядаються питання: – стану об'єктів навколишнього природного середовища, – екологічної політики України, – управління в галузі охорони довкілля тощо.
Чи базується звіт на останніх зібраних даних?			×		Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік базується на матеріалах і даних зібраних Республіканським комітетом АР Крим з охорони навколишнього природного середовища, державних управлінь охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Київ та Севастополь; науковими установами та громадськими організаціями.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи визначає звіт серйозні проблеми, які потребують вирішення?			×		Розділ 14 Національної доповіді про стан НПС в Україні за 2006 рік присвячений деяким екологічним проблемам України та шляхам їх вирішення, зокрема збереження о. Хортиця та біоценозу о. Зміїний, питання браконьєрства у Карпатах та браконьєрства рибного промислу, стан водогінно-каналізаційного господарства та якості питної води.
<b>РОЗПОВСЮДЖЕННЯ (4)</b>					
Чи має звіт чітке та зрозуміле резюме?				×	Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік не має резюме. Висновки, що подані у ній, як окремий розділ, за своєю суттю не містять короткого викладу основних положень доповіді, тому їх оприлюднення не дасть чіткого розуміння змісту Національної доповіді.
Чи доступний звіт в Інтернеті?			×		Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік оприлюднена на веб-сторінці Мінприроди – <a href="http://menr.gov.ua/documents/nd_stan_%20v_ukraini_2006.doc">http://menr.gov.ua/documents/nd_stan_%20v_ukraini_2006.doc</a> . Проте її оприлюднення здійснено із значним запізненням, а тому тривалий час вона була недоступною.
Чи уряд широко розповсюджує результати звіту для преси, шкіл та інших груп?				×	Діяльність уряду і, зокрема Мінприроди, щодо розповсюдження Національної доповіді про стан НПС в Україні є незадовільною. Друкований варіант Національної доповіді 2006 року вийшов накладом (тиражем) 1000 примірників, що очевидно є недостатнім для широкого розповсюдження, зокрема і серед шкіл. Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік навіть не знаходиться у фондах окремих бібліотек України загальнодержавного значення.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи регулярно та своєчасно готується звіт про стан довкілля? (1.1)				×	З часу встановлення Законом України про ОНПС вимоги про підготовку Національної доповіді про стан НПС в Україні жодна з них не була підготовлена вчасно. Не виконуються також вимоги щодо регулярності підготовки доповідей.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 12 БАЛІВ ІЗ 33 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 36,4%</b>					



## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. У цій частині оцінки досліджується лише Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні, прийняття і оприлюднення якої передбачено Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ (далі у тексті – Національна доповідь про стан НПС в Україні та Закон України про ОНПС).

Законодавство України передбачає прийняття і оприлюднення інших доповідей, що у тій чи іншій мірі торкаються розкриття стану навколишнього природного середовища чи його окремих компонентів. Зокрема:

- Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні (п. 14 Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» від 4 лютого 2003 року № 76/2003; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення підготовки Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні» від 17 вересня 2003 року № 1476),

- Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання (ст. 9 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року № 2918-ІІІ; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення Національної доповіді про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні» від 29 квітня 2004 року № 576).

Зазначені доповіді не є предметом дослідження цієї оцінки.

1.1. Закон України про ОНПС передбачає щорічну підготовку та подання Національної доповіді про стан НПС в Україні, а Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 року № 61 «Про забезпечення підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні» (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України № 337 від 7 травня 1993 року та № 1481 від 28 вересня 2000 року) (далі – Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 року № 61) конкретизує положення цього Закону, обумовлюючи подання такої до 1 липня. Проте вказані вимоги Мінприроди не виконує, окремі Національні доповіді про стан НПС в Україні взагалі не подані (наприклад, за 2005 рік), інші подаються із запізненням у 1-2, а то, і більше років, зокрема Національні доповіді за 2006, 2007 роки. Існує декілька чинників, що впливають на несвоєчасність підготовки Національних доповідей про стан НПС в Україні, серед них, період формування статистичних даних, що

відображаються у змісті доповідей, специфіка фінансування з державного бюджету.

2. Національна доповідь про стан ОНПС готується Мінприроди, а затверджується Верховною Радою України (пункт «а» ч. 2 ст. 251 Закону України про ОНПС). Однак, процедура затвердження не дотримується.

Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 року № 61 «Про забезпечення підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні» (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України № 337 від 7 травня 1993 року та № 1481 від 28 вересня 2000 року) передбачає утворення спеціальної комісії для підготовки Національної доповіді. До складу комісії входять:

- а) представники центральних органів державної виконавчої влади – Міністр охорони навколишнього природного середовища (голова комісії), Міністр охорони здоров'я (заступник голови комісії), Міністр з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, перший заступник Міністра економіки, перший заступник Міністра аграрної політики, перший заступник Міністра праці та соціальної політики, заступник Міністра закордонних справ, заступник Міністра освіти і науки, Голова Державного комітету лісового господарства, Голова Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики, Голова Державного комітету по водному господарству, Голова Державного комітету статистики, Голова Державного комітету по земельних ресурсах, Голова Національного космічного агентства;

- б) представники наукових та освітянських кіл – президент Української академії аграрних наук, віце-президент Національної академії наук;

- в) представники громадськості – голова президії Всеукраїнської ради Українського товариства охорони природи (за згодою).

Згідно з абзацом 2 п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 року № 61 персональний склад комісії затверджується Міністерством ОНПС.

Практика формування персонального складу комісії з підготовки Національної доповіді про стан ОНПС, і зокрема за 2006 рік, свідчить про його розширення порівняно з нормативно-правовими вимогами. Розширено склад як органів державної виконавчої влади, так і наукових та освітянських кіл і громадськості. Окрім того, простежується тенденція включення у склад комісій замість представників окремих екологічних громадських організацій (що було характерно для Національних доповідей про стан ОНПС за 2000,

2001 та 2003 роки), представників Громадської ради при Міністерстві ОНПС.

3. Закон України про ОНПС не містить жодних положень, які б визначили структуру чи зміст Національної доповіді про стан НПС в Україні. Такої вимоги не містить і Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 року № 61 «Про забезпечення підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні». Як наслідок, структура і наповненість Національних доповідей різняться з року в рік. 16 червня 2007 року Мінприроди ухвалило наказ, яким встановило вимоги щодо структури (змісту) Національної доповіді про стан ОНПС.

4. Питання цього блоку оцінені на «задовільно», оскільки наявна лише Національна доповідь про стан НПС в Україні за 2006 рік, відсутні доповіді за 2005 і 2007 роки, відповідно оцінити їхній зміст не є можливим.

Одним з недоліків змісту Національної доповіді про стан НПС в Україні за 2006 рік, на який звернено увагу учасниками круглого столу «Оцін-

ка виконання екологічної складової Плану дій Україна – ЄС: обговорення попередніх результатів», що відбувся 24 березня 2009 року у м. Києві, є те, що доповідь швидше всього є зведеним довідковим матеріалом, а не документом, що розкриває стан довкілля в Україні.

5. Закон України про ОНПС передбачає дві обов'язкові форми оприлюднення Національної доповіді:

- 1) опублікування окремим виданням,
- 2) розміщення у системі Інтернет (пункт «а» ч. 2 ст. 251).

Національні доповіді про стан ОНПС лише за окремі роки (1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 і 2006) розміщені на веб-сторінці Мінприроди – <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=NAC%20dop%20p%20NPS>.

Виконання зобов'язання щодо опублікування Національної доповіді окремим виданням є значно гіршим, ніж розміщення її в системі Інтернет.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

На законодавчому рівні передбачена щорічна підготовка Національних доповідей про стан охорони навколишнього природного середовища (пункт «а» ч. 2 ст. 251 Закону України про ОНПС). Проте ця вимога не дотримується Міністерством ОНПС. Основними недоліками у виконанні вказаних положень законодавства є несистематичність підготовки Національних доповідей, обмежений доступ громадськості до процесу підготовки Національних доповідей, відсутність широкого інформування про стан підготовки Національних доповідей, їхніх проектів, неналежне поширення змісту Національних доповідей (особливо друкованих варіантів) тощо.

Пропозиції та рекомендації щодо:

– підготовки Національних доповідей – широке інформування про процедури підготовки Національних доповідей, у т.ч. можливостей подання громадськістю пропозицій до їхнього змісту, як на початкових стадіях підготовки, так і на стадії сформованого проекту,

– розповсюдження Національних доповідей – збільшення тиражу Національних доповідей, підготовка і розповсюдження резюме Національних доповідей, популярних варіантів Національних доповідей.

## Питання 11:

## ПІДТРИМКА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

План дій Україна – ЄС визначає як ціль «підтримувати суб'єктів громадянського суспільства та місцеві органи влади» (п.15 Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та запо-

чаткування їхнього впровадження). Це питання тісно пов'язане з «Покращенням інформування та участі громадськості».

Що стосується неурядових організацій (НУО), оцінка охоплює лише екологічні НУО.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (2)</b>					
Чи є НУО чи мережі НУО активними в сфері охорони довкілля у вашій країні?		×			Їх активність щороку зменшується, зокрема через брак фінансування.
Чи існують законодавчо закріплені процедури, які вимагають залучення громадянського суспільства до прийняття рішень, що стосуються екологічних питань?		×			Відсутність позитивної практики.
Чи на практиці представники громадянського суспільства включаються в правовий процес прийняття рішень?		×			
Чи на практиці представники громадянського суспільства залучаються до розробки політики на національному рівні?			×		
Чи на практиці представники громадянського суспільства залучаються до розробки політики на місцевому рівні? <sup>8</sup>			×		
Чи ініціативи НУО підтримуються державою (фінансово чи іншими засобами)? (3)			×		Надзвичайно мало і непрозоро.
Якщо так, то чи ця підтримка збільшилась з часу попередньої оцінки?				×	
<b>РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ (4)</b>					
Чи органи місцевої влади регулярно контактують з представниками громадянського суспільства?			×		
Чи органи місцевої влади вільно надають інформацію представникам громадянського суспільства?			×		

<sup>8</sup> Може бути складно оцінити рівень кожного органу місцевої влади. Тим не менше, експерт повинен могли отримати загальний огляд ситуації через аналіз інформації з офіційних звітів та контакти з професійними організаціями.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так		ні 0	
		добре 2	задов. 1		
<b>СТРАТЕГІЇ СПІЛКУВАННЯ ТА ІНШІ ЗАСОБИ (5)</b>					
Чи в країні були створені стратегії спілкування з екологічних питань? Якщо вони вже існували на момент точки відліку дослідження, то чи вони покращились з цього часу?		×			
Чи були розроблені та впроваджені програми підвищення інформованості для громадянського суспільства (включаючи інформаційні кампанії)?			×		
Чи представники громадянського суспільства проводять екологічну просвіту в країні?			×		
Якщо так, то чи підтримували їх у цьому органи влади?			×		
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи була проведена реформа місцевого самоврядування? Якщо так, чи покращила вона розподіл повноважень у сфері охорони довкілля між центральними та місцевими органами влади? (6)				×	
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 16 БАЛІВ ІЗ 42 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 38,1%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Загальний коментар. Жоден із річних Планів заходів не передбачав належних заходів для реалізації цього пріоритету. Так, План заходів на 2007 рік передбачав на виконання цього пріоритету «вжиття заходів для укладення Протоколу до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат щодо екологічно збалансованого розвитку транспорту та інфраструктури». Важко зрозуміти зв'язок між «підтримкою суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади» та укладанням згаданого Протоколу. Плани заходів на 2006 та 2008 роки взагалі нічого не передбачали щодо цього пріоритету. Усі плани заходів містили окремі заходи в контексті «Забезпечення розвитку громадянського суспільства» (пріоритет Плану дій, розділ 2.1, п.5). Такі заходи несли загальний (не спрямований на екологічні питання) характер і, головним чином, стосувались законодавчих ініціатив. У цьому контексті важливим кроком могло бути прийняття Концепції взаємодії держави та громадянського суспільства (яка так і не була прийнята). Тому, оцінка цього питання базується на загальних заходах,

що здійснюються в Україні поза контекстом реалізації Плану дій Україна – ЄС.

2. Щодо участі представників громадськості. Головна оцінка питань, пов'язаних із участю громадськості, є предметом окремого питання в рамках цього дослідження. Тому, у цьому питанні оцінювались лише загальні політичні, правові та практичні аспекти цього питання і, як вказано вище, лише в контексті питань, що пов'язані із довкіллям. Так, запитання щодо фінансової підтримки оцінюється лише в контексті підтримки, що надавалась екологічним НУО. Участь в розробці політики на національному та місцевому рівні отримала нижчі бали у зв'язку із загальною практикою не залучати екологічні НУО до розробки галузевої або спеціальної політики на будь-якому рівні.

3. Щодо фінансової підтримки. Інформація про підтримку екологічних НУО практично відсутня. Окремі обласні управління охорони навколишнього середовища оприлюднюють таку інформацію, але без розмірів такої підтримки. Виходячи із результатів особистих інтерв'ю мож-

на зробити висновок, що така підтримка надається головним чином шляхом закупівлі послуг (а не підтримки ініціатив громадськості), конкурси та тендери проводяться непрозоро. Обсяги підтримки ініціатив НУО надзвичайно малі.

4. Спількування органів місцевої влади з екологічними НУО обмежене. Це пов'язано з кількома чинниками: відносна обмеженість компетенції місцевих органів влади у сфері охорони довкілля, низький рівень механізмів співпраці із НУО загалом, закритістю роботи місцевих органів влади, особливо з питань планування, землевідведення, тощо. Практика надання екологічної інформації місцевими органами влади свідчить про порівняно нижчий рівень доступу до екологічної інформації, якою володіють місцеві органи влади (у порівнянні із Мінприроди та його органами).

5. Щодо стратегій спількування. З часу прийняття Плану дій значно розширилась мережа громадських рад. Створення громадських рад при усіх органах виконавчої влади активно підтримувалось урядом в останні роки. Цей механізм до-

зволяє налагодити співпрацю та обмін інформацією між державними органами та НУО. Останнім часом Мінприроди реалізовувало програму створення Організаційних центрів в кожному обласному управлінні. Водночас, такі центри часто носять формальний характер і не здійснюють інформаційної діяльності. Просвітницька діяльність з екологічних питань проводиться екологічними НУО, проте така діяльність не носить системного, періодичного характеру.

6. Щодо реформи місцевого самоврядування. Питання реформи місцевого самоврядування значно ширше, ніж розподіл повноважень у екологічній сфері. Водночас, в Україні за свідченням експертів нагально потрібна така реформа. Проведення такої реформи могло б і покращити управління у сфері охорони довкілля шляхом вдосконалення розподілу повноважень у цій сфері між центральними законодавчим та виконавчими органами та місцевою владою. З політичних причин така реформа в Україні наразі не проводиться.

### ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

План дій Україна – ЄС визначає як ціль «підтримувати суб'єктів громадянського суспільства та місцеві органи влади» (п.15 Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження). Це питання тісно пов'язане з «Покращенням інформування та участі громадськості». Жоден із річних Планів заходів не передбачав належних заходів для реалізації цього пріоритету. Що стосується неурядових організацій (НУО) оцінка охоплює лише екологічні НУО. Власне відсутність будь-яких заходів для реалізації цієї цілі є головною проблемою.

Серед конкретних проблемних питань відзначається: незначні повноваження місцевих органів влади у сфері охорони довкілля, низький рівень співпраці між НУО та місцевими органами влади, відсутність стратегій спількування з екологічних питань, низький рівень підтримки громадянського суспільства, зокрема фінансової.

Необхідно передбачити у новому Практичному інструменті цілі щодо посилення ролі місцевих органів влади у сфері охорони довкілля, підвищення їх спроможності співпрацювати із НУО, збільшення та покращення механізмів фінансової підтримки громадянського суспільства.

## Питання 12:

## ЗМІЦНЕННЯ СПІВПРАЦІ З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ

План дій Україна – ЄС у розділі «Навколишнє середовище» містить пріоритет «Розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища» (п.17). Цей пріоритет включає таке завдання: «Визначити можливості розширення регіонального співробітництва з країнами-сусідами, особливо щодо транскордонних питань».

Щорічні Заходи містили такі завдання на виконання цього пріоритету: ратифікація Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чор-

ного моря від забруднення (ПЗ-2005), здійснення заходів щодо створення та функціонування транскордонних біосферних резерватів «Західне Полісся» (Україна-Польща-Беларусь) та «Розточчя» (Україна-Польща) (ПЗ-2006), удосконалення управління транскордонними природоохоронними об'єктами «Східні Карпати» та «Дунайський біосферний резерват» (ПЗ-2007), укладання угоди із Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністер (ПЗ-2008).

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ІСНУЮЧІ АБО МОЖЛИВІ УГОДИ ПРО СПІВПРАЦЮ З СУСІДНІМИ КРАЇНАМИ</b>					
Чи структури, передбачені угодами, створені на практиці?		×			Як правило це періодичні зустрічі спільних робочих груп на обласному рівні.
Чи ці структури функціонують належним чином (наприклад, чи відбуваються регулярні зустрічі, чи приймаються рішення та ін.)?		×			В межах прикордонного співробітництва.
Чи передбачає угода обмін інформацією, чи це ефективно відбувається?			×		Головним чином періодичний обмін даними щодо моніторингу стану окремих об'єктів.
Чи планується підписання угоди про співробітництво з сусідніми країнами?			×		У планах була лише угода із Молдовою, не укладена.
Якщо так, то чи процес переговорів є ефективним?			×		Процес переговорів ускладнений будівництвом ГАЕС.
Чи є доступною інформація про виконання та заходи, що відбуваються в рамках двосторонніх угод (зустрічі, обговорення, консультації, тощо)?		×			Узагальненої інформації недостатньо.
<b>НЕОФІЦІЙНА СПІВПРАЦЯ</b>					
Чи були організовані на національному, регіональному чи місцевому рівні зустрічі з транскордонних/регіональних питань?		×			Особливо в рамках окремих проектів та конференцій.
Чи відбувався обмін інформацією на національному, регіональному чи місцевому рівні?		×			Нерегулярно.
Чи були зроблені політичні декларації щодо регіональної співпраці?		×			Йде розробка місцевих програм транскордонної співпраці, укладаються угоди на регіональному рівні.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи існують спільні регіональні проекти, включаючи спільну діяльність для зацікавлених осіб з обох країн?			×		Так, головним чином в межах ініціатив, що підтримуються ЄС. Східні регіони об'єктивно мають нижчі показники.
Чи регіональні/місцеві адміністрації чи інші зацікавлені особи регулярно контактують стосовно екологічних питань?		×			Головним чином західні та південні регіони.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 18 ІЗ 33 МОЖЛИВИХ БАЛІВ</b>					<b>ПРОЦЕНТ: 54,5%</b>

### КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Двостороння співпраця із сусідніми країнами відбувається, головним чином, шляхом співпраці територіальних органів Мінприроди, часто в рамках існуючих двосторонніх міжурядових (міжвідомчих) угод. У зв'язку із відсутністю національних доповідей про стан довкілля за 2005, 2007 та 2008 рр. інформації про двосторонню співпрацю на рівні Міністерства охорони навколишнього природного середовища недостатньо. Офіційна веб-сторінка практично не містить жодної інформації. Водночас, нещодавно був представлений новий веб-ресурс Міністерства охорони навколишнього природного середовища, спрямований на висвітлення міжнародної співпраці у сфері охорони довкілля (<http://www.dicej.org.ua>). Це позитивний крок, тому запитання про доступ до інформації про двосторонню співпрацю отримало позитивну оцінку.

2. Значний обсяг співпраці із сусідніми країнами відбувається щодо охорони та сталого використання окремих об'єктів (Чорного моря, Карпат) в рамках регіональних угод. Україна бере активну участь у цих процесах. Так, значна робота проводиться щодо розміщення в Україні секретаріату Карпатської конвенції. Водночас, дана оцінка має основним об'єктом двосторонню співпрацю.

3. Оцінка першого блоку запитань значною мірою опирається на аналіз щорічних регіональних доповідей про стан довкілля. Територіальні органи Мінприроди (зокрема, обласні управління) беруть активну участь в транскордонній співпраці з питань довкілля. Низка областей має двосторонні угоди про співпрацю між обласними державними адміністраціями (територіальні органи Кабінету Міністрів України), які укладені на виконання існуючих двосторонніх угод з сусідніми країнами. У свою чергу, обласні управління регулярно проводять зустрічі із представниками відповідних

органів сусідніх країн. Так, у Львівській області регулярно проводяться заходи в рамках міжрегіональних та міжурядових угод (наприклад, Угода про співпрацю між Підкарпатським воєводським інспектором охорони довкілля в м. Жешові та Держуправлінням екології та природних ресурсів від 24.06.2004 р., Договір між Львівською ОДА та Воєводою Підкарпаття від 20.05.2000 р.).

4. Значний обсяг співпраці припадає на непрофільні органи, особливо Державний комітет з водного господарства. Так, згідно з Національною доповіддю про стан довкілля (2006 р.) у 2005–2006 роках виконувались завдання згідно з чинними міжурядовими двосторонніми угодами з питань водного господарства на прикордонних водах, відповідальність за реалізацію яких покладено на комітет, а саме з Угорщиною, Словаччиною, Румунією, Молдовою, Польщею, Росією та Білоруссю (наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Польщі про співробітництво в галузі водного господарства на прикордонних водах від 10.10.1996 р., Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про спільне використання та охорону транскордонних вод від 28.02.2002 р.). У межах виконання міжурядових двосторонніх угод створені робочі групи з охорони якості вод транскордонних річок, затверджені регламенти роботи цих робочих груп. Згідно з протокольними рішеннями та затвердженими планами-графіками на поточні роки, робочі групи з охорони якості вод зустрічаються два рази на рік відповідно до плану.

5. Виконання заходів, передбачених щорічними планами заходів, можна вважати задовільним. Так, було ратифіковано Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення. Водночас, Угода про охорону та ви-

користання водних ресурсів р. Дністер із Молдовою не укладена (зокрема, у зв'язку із розбіжностями щодо будівництва Україною Дністровської ГАЕС).

6. Щодо неофіційної співпраці та спільних проектів. Практично в усіх регіонах України відбуваються регулярні зустрічі з питань двостороннього співробітництва з питань довкілля. Особливо це стосується обміну інформацією про моніторинг стану вод та атмосферного повітря. Водночас, слід зауважити, що західні області

України мають значно більше таких контактів та спільних проектів. Головним чином це пов'язано із можливостями фінансування таких заходів з боку ЄС. Східні та північні регіони України мають значно нижчий рівень співпраці із сусідніми країнами (особливо Росією), зокрема в частині реалізації спільних проектів. Окремо можна виділити співпрацю з питань радіаційної безпеки в зоні, що зазнала впливу від Чорнобильської аварії, наприклад, щодо моніторингу радіологічної ситуації.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

План дій Україна – ЄС у розділі «Навколишнє середовище» містить пріоритет «Розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища» (п.17). Цей пріоритет включає таке завдання: «Визначити можливості розширення регіонального співробітництва з країнами-сусідами, особливо щодо транскордонних питань». Щорічні плани заходів містили низку завдань на виконання цього пріоритету, зокрема здійснення заходів щодо створення та удосконалення транскордонними природоохоронними об'єктами, укладання угоди із Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів р. Дністер. Серед проблемних питань відзначається недостатнє інформування

про таку співпрацю, необхідність посилення двостороннього діалогу з конкретних транскордонних питань, підвищення кількості двосторонніх проектів, особливо з країнами, транскордонна співпраця з якими не є об'єктом фінансової допомоги ЄС.

Необхідно посилити двостороннє співробітництво із сусідніми країнами на місцевому рівні (обласних адміністрацій та управлінь з охорони навколишнього природного середовища), особливо із транскордонних питань (спільні та транскордонні водні та лісові ресурси, транскордонні екологічні коридори).

## Питання 13:

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПИТАНЬ В ІНШІ СФЕРИ ПОЛІТИКИ (СПРИЯННЯ СТАЛОМУ РОЗВИТКУ)

За Планом дій Україна – ЄС в п. 2.2. «Економічні та соціальні реформи і розвиток», пп. 9. «Сприяння сталому розвитку» Україна зобов'язується:

- Вжити подальших заходів у напрямку завершення створення адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування сталого розвитку та узгодженості дій між відповідними задіяними сторонами

- Завершити розробку та прийняти державну стратегію сталого розвитку та здійснити заходи для забезпечення її імплементації. Вжити заходів у напрямку виконання довготермінової стратегії

- Вжити подальших заходів щодо включення<sup>9</sup> питань захисту навколишнього середовища до політики у інших сферах, зокрема у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства.

У 2005 – 2008 рр. КМУ приймав такі річні

зобов'язання на виконання цього розділу Плану:

- Розробити проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України» (Заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС);

- Розробити проект Закону України «Про екологічне страхування» (Заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС);

- Розробити концепцію переходу України на засади сталого розвитку (Заходи щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС);

- Вивчити досвід держав – членів ЄС щодо розроблення і прийняття стратегічних документів з питань сталого розвитку (Заходи щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна – ЄС);

- Забезпечити схвалення Концепції переходу України до сталого розвитку (Заходи щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС).

<sup>9</sup> Англійський варіант Плану містив термін «інтеграція», що може суттєво różнитися від «включення», якщо тільки мається на увазі не наскрізне включення тематики довкілля. Але вважати, що малося на увазі саме наскрізне включення, немає підстав.



Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ОСНОВНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ МІРКУВАНЬ</b>					
<b>ДО СЕКТОРАЛЬНИХ ПОЛІТИК (1)</b>					
Чи було запроваджено стратегічне планування з урахуванням ІЕП/ СР на державному та регіональному рівні?			×		Стратегічне планування соціально-економічного розвитку та секторальних політик національного рівня майже не враховує чинник НПС. Відповідно до Методичних рекомендацій з планування регіональних стратегій розвитку (РСР), питання довкілля повинні бути інтегровані до алгоритму розробки РСР, а альтернативні сценарії – аналізуватися.
Чи були прийняті (або розробляються) стратегічні документи, які містять положення щодо обов'язковості інтеграції екологічних міркувань до секторальних політик?		×			17 жовтня 2007 року КМУ схвалив Розпорядженням N 880-р Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. Розробляються проекти Стратегії та Національного плану дій.
Чи було прийнято СЕО - основний інструмент інтеграції екологічної політики до стратегічного планування?			×		СЕО згадується в Концепції як один з інструментів. Затвердження та впровадження СЕО також включено до проекту Стратегії Національної екологічної політики України та проекту Плану дій на 5 років.
<b>ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ МІРКУВАНЬ ДО СЕКТОРАЛЬНИХ ПОЛІТИК (2)</b>					
Управління: чи були створені спільні комітети чи зроблені інші кроки щодо управління для інтеграції екологічних міркувань до секторальних політик?			×		Процедура узгодження рішень КМУ відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів надає деякі можливості щодо інтеграції екологічних міркувань. Існують непрямі приклади спільних комісій.
Плани і програми: чи були прийняті якісь спільні міжсекторальні політики?			×		Такою політикою можна вважати політику з запобігання зміні клімату, елементи якої були затверджені в Україні <sup>10</sup> .
<b>ПІДГОТОВКА НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ (3)</b>					
Чи була прийнята національна стратегія сталого розвитку із часу підписання Плану дій?				×	22.06.2005 р. проект Закону «Про стратегію сталого розвитку» подано на розгляд Кабінету Міністрів України. 30.09.2005. проект Закону повернуто для перепогодження. 30.12.2005 Мінекономіки запропонувати замість проекту Стратегії підготувати концепцію переходу України на принципи сталого розвитку. Питання опрацьовується органами виконавчої влади <sup>11</sup> .
Якщо ні, то чи знаходиться така стратегія в процесі розробки?			×		Так, але в процесі розробки стратегія знаходиться вже багато років.

<sup>10</sup> Елементи національної політики з запобігання зміні клімату розглядаються в окремому розділі цього звіту.

<sup>11</sup> З офіційної Інформації про виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС станом на 13.02.2006 р.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПРОЦЕС (4)</b>					
Чи міністерства в різних сферах відігравали активну роль в підготовці стратегії?			×		Поки що йдеться про концепцію. Умовно можна вважати формальний механізм погодження проекту відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів можливістю для міністерств взяти участь в розробці.
Чи представники громадянського суспільства та зацікавлених сторін у різних сферах (екологічні НВО, промисловість, інші) відігравали активну роль?			×		Проект від 16.05.2008 р. розміщено на офіційному веб-сайті Мінекономіки: <a href="http://www.me.kmu.gov.ua">www.me.kmu.gov.ua</a> Активне залучення зацікавлених сторін не проводилося.
<b>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ (5)</b>					
Чи були зроблені кроки для імплементації дій цієї стратегії?				×	Концепція залишається незатвердженою. Інституційний міжсекторальний механізм не створено.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи було прийнято закон «Про екологічне страхування»?				×	12.05.2005 р. Кабінет Міністрів погодився із пропозиціями Мінприроди щодо підтримки проекту Закону «Про екологічне страхування», розробленого народним депутатом Руденко Г.Б. (№1046-1 від 2.12.2002 р.) У 2005 р. не розглядався. <sup>12</sup>
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 9 БАЛІВ ІЗ 33 МОЖЛИВИХ      ПРОЦЕНТ: 27,3 %</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1.1. Загалом, стратегічне планування соціально-економічного розвитку та секторальних політик майже не враховує чинник НПС. «Включення» відбувається шляхом підготовки окремого розділу, як правило, незначного за обсягами, SEO не проводиться, альтернативи не розглядаються. Порядок підготовки, затвердження і зміст програм соціально-економічного розвитку України визначається Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.), який не включає екологічні міркування.

Дещо кращою є ситуація з регіональним плануванням. Наказом Мінекономіки № 224 від 29.07.2002 р., відповідно до Указу Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 «Про концепцію державної регіональної політики» затверджені Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, згідно з якими при розробленні РСР ураховуються документи Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку Ріо-92 «Порядок денний

XXI ст», інші міжнародні нормативні акти.

1.2. Що стосується інтеграції екологічної політики, 17 жовтня 2007 року КМУ схвалив Розпорядженням № 880-р Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. Наразі, згідно з Розпорядженням розробляється Стратегія національної екологічної політики України на період до 2020 року та 5-тирічний План дій.

Серед основних принципів, на яких базується Національна екологічна політика, зафаундовано інтеграцію питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) у секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі.

Мета реалізації національної екологічної політики полягає в стабілізації і поліпшенні екологічного стану території держави шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження

<sup>12</sup> З офіційної Інформації про виконання у 2005 році Плану дій Україна — ЄС станом на 13.02.2006 р.

екологічно збалансованої системи природокористування.

Серед основних завдань національної екологічної політики є удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом введення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки.

1.3. Одним із основних інструментів ІЕП є стратегічна екологічна оцінка. Інструменти національної екологічної політики, перелічені в Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, включають запровадження проведення стратегічної екологічної оцінки планів і програм різних секторів економіки та регіональних планів і програм.

Серед секторальних стратегій варто зазначити Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року, затверджену Постановою КМУ № 1158 від 19 вересня 2007 р. Вона також містить інтегровані екологічні чинники в цілях і завданнях.

2.1. В Україні відсутня політична воля для підвищення пріоритетності екологічної політики та її інтеграції до стратегій розвитку держави. Незважаючи на неодноразові звернення Громадської ради при Мінприроди до Міністра охорони навколишнього природного середовища щодо необхідності створення Робочої групи з інтеграції екологічної політики при Кабінеті Міністрів України, ця ініціатива поки що не отримала розвитку. Тому, на сьогодні в системі управління центральних органів влади існують тільки елементи та прототипи адміністративних механізмів інтеграції екологічних міркувань до секторальних політик.

Регламент Кабінету Міністрів України (затверджений Постановою КМУ від 18 липня 2007 р. № 950) передбачає, що члени Кабінету Міністрів забезпечують узгодження та скоординованість своїх дій під час реалізації державної політики. Міністр як член Кабінету міністрів «вносить на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції щодо питань, пов'язаних із здійсненням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади». При розробці проектів законодавчих актів, застосовується узгоджувальна процедура. Головний розробник самостійно визначає заінтересовані органи з підготовки проекту акту Кабінету Міністрів, роботу яких він організовує, спрямовує та координує, а також вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей та проводить узгоджувальні процедури. Для здійснення підготовки проекту акту КМУ головний розробник може утворити робочу групу. З особливо важливих та складних питань загальнодержавного значення за пропозицією центрального органу виконавчої влади робочу групу може утворити КМУ. З питань міжві-

домчого характеру за пропозицією центрального органу виконавчої влади або за власним рішенням робочу групу можуть утворити вищі керівники КМУ. Регламент також визначає процедуру погодження проектів актів КМУ, за якою в разі відсутності пропозицій від заінтересованого органу, проект вважається погодженим без зауважень. Якщо в результаті врахування зауважень проект погоджених положень акта зазнав змін, або у разі зміни керівника органу, який брав участь у підготовці акта, відбувається повторне погодження.

Таким чином, регламент надає певні можливості Мінприроди та міністру проводити інтегровану екологічну політику, хоча відсутність законодавчих вимог щодо інтеграції екологічної політики до секторальної в Україні (наприклад, в Європейському Союзі це відображене в Договорі про заснування Європейського Союзу) не дозволяє надати екологічній політиці пріоритетного, наскрізного характеру.

Тим не менше, за останні 10 років створені окремі приклади міжвідомчих робочих органів, які частково виконують завдання інтеграції екологічної політики до секторальної.

Наприклад, Міжвідомча комісія із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (утворена Постановою КМУ від 14 квітня 1999 р. № 583) очолюється Віце-прем'єр-міністром України, до відання якого згідно з розподілом функціональних повноважень належать питання природокористування, заступниками є Міністр охорони навколишнього природного середовища, заступник Міністра економіки, заступник Міністра палива та енергетики, до складу комісії входять заступники Міністрів практично всіх центральних органів влади, діяльність яких пов'язана з викидами парникових газів та здійсненням Конвенції, а також Голова Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (за згодою), представник Секретаріату Кабінету Міністрів України, віце-президент Національної академії наук (за згодою), народні депутати України (за згодою), представник громадськості, посадові особи центральних органів виконавчої влади.

Міжвідомча комісія з питань моніторингу довкілля утворена відповідно до Постанови КМУ від 17 листопада 2001 р. №1551 з метою координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо здійснення уніфікованої політики на основі наявних суб'єктів державної системи моніторингу. Наразі в Україні створюються обласні Міжвідомчі комісії з моніторингу за участі секторальних суб'єктів.

Прикладом міжвідомчого координаційного органу, що опікується питаннями інтеграції екологіч-

ної політики, може наразі слугувати Робоча група з розроблення стратегічного документу «Засади національної екологічної політики. Національний план дій з охорони навколишнього середовища» (затверджена наказом Мінприроди № 135 від 03.04.2007 р., зі змінами, затвердженими наказом Мінприроди № 212 від 21.04.2008 р.). РГ очолюється першим заступником міністра охорони навколишнього природного середовища, включає в себе представників різних центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук, громадськості. Проект стратегії передбачає створення Міжвідомчої комісії з інтеграції екологічної політики.

3.1. Значного прогресу з цього питання не відбулося. Мінекономіки було розроблено та 24.09.2008 р. внесено на розгляд КМУ проект роз-

порядження КМУ «Про схвалення Концепції переходу України до сталого розвитку». Концепція отримала негативну оцінку Мінприроди і узгодження не відбулося.

3.2. Мінекономіки також в ініціативному порядку внесло до КМУ проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної ради зі сталого розвитку України». Насправді, спочатку потрібно було б утворити такий інституційний механізм розробки і впровадження Стратегії сталого розвитку, розробити таким органом проект документу, оприлюднити, провести громадське обговорення, узгодити з усіма зацікавленими сторонами і внести потому проект Стратегії до КМУ. Цей коментар також стосується пп. 4.1. та 4.2.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Виконання завдань Плану дій Україна – ЄС з інтеграції екологічної політики до секторальної та впровадження сталого розвитку можна визнати незадовільним, оскільки крім зусиль Мінприроди (з підготовки і затвердження документів нової національної екологічної політики) та Мінекономіки (з підготовки проекту Постанови КМУ про утворення Національної ради зі сталого розвитку), вищим керівництвом Кабінету Міністрів не було ухвалено відповідних нормативно-правових та інституційних рішень.

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні відсутня політична воля для підвищення пріоритетності екологічної політики та її інтеграції до стратегій розвитку держави. На сьогодні в системі управління центральних органів влади існують тільки елементи та прототипи адміністративних механізмів інтеграції екологічних міркувань до секторальних політик. Також, існують окремі позитивні приклади врахування екологічних міркувань у розробці секторальних політик. Наприклад, Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена Постановою КМУ № 1158 від 19 вересня 2007 р., містить інтегровані екологічні чинники в цілях і завданнях.

Процедури регламенту Кабінету Міністрів надають певні можливості Мінприроди та Міністру ОНПС проводити інтегровану екологічну політику, хоча відсутність законодавчих вимог щодо інтеграції екологічної політики до секторальної в Україні не дозволяє надати екологічній політиці наскрізного характеру.

Деякий прогрес щодо створення правових засад та інституційних механізмів для інтеграції екологічної політики до секторальних політики пов'язаний, насамперед, з затвердженням Концепції національної екологічної політики Украї-

ни на період до 2020 року і розробкою проектів Стратегії та Національного плану дій. Водночас, процедура стратегічного планування політики соціально-економічного розвитку та національних секторальних політик не передбачає інтеграцію екологічних міркувань, а нормативно-правові засади для застосування стратегічної екологічної оцінки не створені.

Значного прогресу з розробки та впровадження політики сталого розвитку також не відбулося. Мінекономіки було розроблено та 24.09.2008 р. внесено на розгляд КМУ проект розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції переходу України до сталого розвитку», який розроблявся без активного залучення зацікавлених сторін. Підготовка і внесення до Кабінету міністрів проекту постанови КМУ «Про утворення Національної ради зі сталого розвитку України», яка повинна стати інституційним механізмом розробки та впровадження політики сталого розвитку в Україні, є прогресивним кроком, але постанова за півроку так і не була прийнята.

Рекомендації:

- Включити законодавче та інституційне забезпечення інтеграції екологічної політики та сталого розвитку до пріоритетних завдань нової Угоди про асоціацію та нового Практичного інструменту співпраці Україна-Європейський Союз.

- Затвердити Стратегію національної екологічної політики та Національний план дій на 5 років, забезпечити належне фінансування для їх впровадження.

- Утворити Міжвідомчу комісію з інтеграції екологічної політики при Кабінеті Міністрів України (за участі зацікавлених сторін та громадськості), надати належне адміністративно-фінансове забезпечення для її роботи. Серед першочергових завдань запланувати впровадження SEO в страте-

гічному плануванні політик розвитку.

- Створити Національну раду (комісію) зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України (за участі зацікавлених сторін та громадськості), надати належне адміністративно-фінансове за-

безпечення для її роботи. Доручити Комісії підготовку та впровадження Концепції та Стратегії сталого розвитку України, а також 10-річної рамкової політики зі Сталого споживання та виробництва.

## Питання 14:

### ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ КІОТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ І КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ

План дій Україна – ЄС (п.17 Розділу 2.5) передбачає зобов'язання України «Впровадити положення Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН зі зміну клімату».

Заходи щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна – ЄС, затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. № 238-р, ще передбачали діяльність щодо імплементації положень Кіотського протоколу і Конвенції ООН про зміну клімату (п. 111. «Реалізувати положення Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» за рахунок про-

грам і проектів міжнародної технічної допомоги, що передбачають підтримку виконання Плану дій Україна – ЄС (Регіональна програма дій Тасіс 2006 року (проект «Підтримка виконання Кіотського протоколу») та грант Уряду Японії на модернізацію промисловості та впровадження механізму Кіотського протоколу)). Заходи щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС, затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 1072-р, подальшої діяльності у цьому напрямку не передбачають.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ</b>					
Чи існує в країні система моніторингу викидів парникових газів? (1)				X	Окремі елементи, які зазвичай є складовими системи моніторингу, існують, але як такої системи моніторингу викидів парникових газів не створено.
Чи були сформульовані ефективні з точки зору затрат національні і/чи регіональні програми для покращення якості факторів місцевих викидів, даних про діяльність і/чи моделей підготовки та оновлення реєстру?				X	
Чи існують національні і/чи регіональні програми (або плануються), що містять заходи із пом'якшення наслідків зміни клімату (наприклад, секторні програми з енергетики, транспорту, відходів, використання землі, промисловості, домашнього господарства, будівництва чи спеціальних технологій, таких як збереження енергії чи відновлювана енергія) (ст.4.1 (b))? (2)			X		Цілеспрямованих національних чи регіональних програм, що мали б на меті пом'якшення наслідків зміни клімату, не прийнято. Водночас, опосередковано секторні (галузеві) програми передбачають заходи, що сприяють пом'якшенню наслідків зміни клімату.

Запитання	Оцінка			ні 0	Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1		
Чи здійснювала країна кроки в напрямку розвитку і обміну практикою і процесами для контролю за викидами і для перешкодження зміні клімату (ст.4.1 (c), (d), (h))? (3)			×		Робота у цьому напрямку не носить систематичного характеру. Як правило, ініціаторами заходів виступають іноземні партнери.
Чи були прийняті плани для адаптації до зміни клімату (прибережна зона, водні ресурси...) (ст.4.1 (e))?				×	
Чи були ініціативи з підвищення інформованості громадськості стосовно питань зміни клімату (ст.4.1 (i)) (наприклад, тренінгові програми)? (4)				×	З боку органів державної влади – не було, але на офіційному сайті Мінприроди розміщувалися оголошення про тренінги, організовані громадськими організаціями.
<b>ЗВІТУВАННЯ</b>					
Чи має країна систему національних кадастрів антропогенних викидів (ст.4.1 (a) Конвенції)? (5)		×			Перший національний звіт про кадастр було підготовлено у 2004 р. (за 2001-2002 рр.).
Якщо так, то чи вони періодично оновлюються і публікуються? (6)	×				Кадастр оновлюється щорічно. У 2008 р. підготовлено звіт про кадастр за 1990-2006 рр.
Якщо країна подає національні повідомлення в Секретаріат Конвенції ООН про зміну клімату, чи подає вона їх регулярно? Зокрема, якщо було подано початкове повідомлення, то чи вживались заходи для підготовки другого повідомлення?			×		Було подано два національні повідомлення, останнє 27 червня 2006 року (до 1 січня 2006 року Сторони мали подати четверте національне повідомлення).
Чи містять повідомлення інформацію про зроблені чи плановані кроки для імплементації своїх правових зобов'язань?			×		Формально такі пункти є. Проте наголошується, що «для виконання зобов'язань по Кіотському протоколу Україна може не вдаватись до спеціальних заходів» (див. стор. 7 2-го повідомлення).
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи країна використовує механізм спільного впровадження? (7)	×				Декілька проектів вже реалізуються, чимала кількість проектів у стадії розробки і погодження.
Чи країна користується торгівлею викидами? (8)		×			Нормативно-правову та інституційну основу для міжнародної торгівлі викидами в певній мірі створено. Внутрішньої торгівлі викидами немає.
Чи робила країна кроки для підтримки країн, що розвиваються (наприклад, спільне використання технологій, фінансова підтримка)?				×	

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
Чи отримувала країна вигоду від Механізму чистого розвитку (для сертифікованого скорочення викидів)?				×	
Чи подала країна опис політики і заходів для імплементації своїх зобов'язань і результатів своїх повідомлень Секретаріату? (9)			×		Формально такі пункти у повідомленнях є, проте реального наповнення вони не мають. Заходи здебільшого передбачені планами і програмами, прийнятими у середині 90-х років, які після того фактично не переглядалися. Винятком тут є використання механізму спільного впровадження і торгівля викидами.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 15 БАЛІВ ІЗ 45 МОЖЛИВИХ</b>					<b>ПРОЦЕНТ: 33,3%</b>

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

Визнати діяльність України щодо реалізації цього зобов'язання послідовною, комплексною і достатньою на даному етапі не можна. Незважаючи на те, що Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, інших центральних органів виконавчої влади, Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату щодо імплементації положень Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї була визнана недостатньою, у 2008 році цей напрямок діяльності пріоритетним не став.

1. Розроблення плану дій із створення системи державного контролю і моніторингу викидів парникових газів значиться у Плані заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України у 2008 році (затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. № 383-р). Строк виконання – червень 2008 року, відповідальним за виконання визначено Національне агентство екологічних інвестицій (Нацекоеінвестагентство).

2. Див., наприклад, Галузеву програму енергозбереження та впровадження альтернативних видів палива на транспорті на 2006-2010 роки, затверджену Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 9 лютого 2006 р. № 114. Відповідно до Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, затвердженого

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 346-р, національний план заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату мав бути розроблений до жовтня 2006 р., проекти регіональних планів заходів із пом'якшення наслідків зміни клімату – до грудня 2006 р. Ряд областей розробили проекти планів заходів, але за відсутності системного підходу, будь-якої методологічної допомоги з боку галузевих центральних органів влади, невідповідності та невідповідності місцевих кадрів ці проекти видалися вкрай низької якості.

3. Наприклад, між Україною і ЄС створена робоча група з питань зміни клімату, яка проводить регулярні зустрічі, відкриті для участі представників зацікавленої громадськості.

14 липня 2008 року відбулося підписання Меморандуму між Урядом України та Урядом Японії про співпрацю з впровадження Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, відповідно до Статей 6 і 17 Кіотського протоколу. Меморандум спрямований на розвиток співпраці обох країн, з метою досягнення скорочення викидів парникових газів та впровадження механізмів Кіотського протоколу в Україні та Японії. Згідно з п. 2 (с) Меморандуму від 11 грудня 2008 р. про взаєморозуміння між Міністерством довкілля, сільськогосподарських та морських справ Іспанії та Національним агентством екологічних інвестицій України щодо видів діяльності, передбачених статтями 6 та 17 Кіотського протоколу, сторони домовилися, зокрема «заохочувати передачу технологій, передових та нешкідливих для навколишнього середовища технологій, для скорочення викидів парникових газів та покращення повного усунення газів, вклю-

чаючи, серед іншого, відновлювані види енергії, технології низького рівня споживання енергії, скорочення викидів від міських відходів та лісові поглиначі».

11 листопада 2008 року відбувся підсумковий семінар із завершення проекту «Якість повітря в прикордонній зоні Сучава-Чернівці». Представники Румунії та України обговорили пропозиції щодо співробітництва в галузі інформаційного обміну між суб'єктами моніторингу якості атмосферного повітря, а також якості вод трансграничних річок та визначили план роботи зі створення баз даних.

4. Наприклад, 8 серпня 2008 року було розміщено оголошення про тренінг «Підвищення ефективності кліматоохоронної діяльності громадськими екологічними організаціями», організований Дніпродзержинською громадською екологічною організацією «Голос Природи» за фінансової підтримки Фонду ім. Генріха Бьоля (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=2801>). 3 липня 2008 року у Києві в Центральному ботанічному саду була презентована національна кампанія «Прямуй на зелене!», ініційована Представництвом ООН в Україні та за сприяння Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Кампанія, як волонтерська ініціатива, має на меті покращити рівень захисту навколишнього середовища в контексті економічного та соціального розвитку країни.

5. Згідно з Порядком функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. № 554 «Національна система оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів – це система організаційно-технічних заходів щодо спостереження, збирання, оброблення, передачі і збереження інформації, необхідної для оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів». Вона охоплює всі види діяльності, які призводять (можуть призвести) до антропогенних викидів парникових газів в атмосферне повітря із джерел (підприємства, цехи, агрегати, установки, транспортні засоби тощо), а також ті, що пов'язані з абсорбцією парникових газів. Метою національної системи є, зокрема: оцінка даних про антропогенні викиди та абсорбцію парникових газів; підготовка і подання національного кадастру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і національного повідомлення з питань зміни клімату відповідно до Кіотського протоколу. Забезпечення функціонування національної системи покладається на Нацеконінвестагентство (згідно з Постановою Кабінету Міністрів

України від 17 квітня 2008 р. № 392). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2006 р. № 468 «Про порядок координації заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до зазначеної Конвенції» міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації за участю Національної академії наук щороку до 15 грудня подають Міністерству охорони навколишнього природного середовища інформацію про обсяги споживання всіх видів палива, а також види промислової та сільськогосподарської діяльності, внаслідок яких утворюються антропогенні викиди. Національне агентство екологічних інвестицій на підставі зазначеної інформації надсилає Секретаріатові Рамкової конвенції ООН національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і національне повідомлення з питань зміни клімату (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 392). Відповідно до Положення про Національне агентство екологічних інвестицій України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 2007 р. № 977, Нацеконінвестагентство відповідно до покладених на нього завдань «проводить щорічну інвентаризацію антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і узагальнює результати інвентаризації» та «складає національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів та забезпечує архівне зберігання його інформації» (пункти 4.4 та 4.5). Наказом Нацеконінвестагентства від 24.10.2008 р. № 58 затверджено «Порядок проведення національної інвентаризації антропогенних викидів із джерел та поглинання поглиначами парникових газів». Суттєві нарікання щодо якості кадастру висловлювалися не тільки представниками громадськості в Україні, а й міжнародними експертами, які оцінювали якість наведеної інформації. Серед основних недоліків зазначається неповнота кадастру, непрозорість процедури його розробки, формальне ставлення до залучення громадськості до процесу підготовки кадастру.

6. Перший Національний звіт про кадастр викидів та поглинання парникових газів в Україні за 2001-2002 рр. було підготовлено у 2004 році (до цього інвентаризація викидів і поглинання парникових газів здійснювалася лише у 1995 та 1999 роках). Після 2004 року кожного наступного року кадастр оновлювався. Таким чином, станом на кінець 2008 року загалом підготовлено п'ять Національних звітів про кадастр викидів та поглинання парникових газів в Україні, останній у 2008 році за період 1990-2006 рр. Національні



звіти про кадастр (починаючи з 2005 р. за період 1990-2003 рр.) оприлюднені на офіційному сайті Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Nac%20kadastr%20parn%20gaz>).

7. Підготовка орієнтовного переліку проєктів спільного впровадження в рамках Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату на підприємствах Мінпромполітики на 2008 – 2012 роки передбачена Планом заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України у 2008 році (затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. № 383-р). Порядок підготовки, розгляду, схвалення та реалізації проєктів, спрямованих на скорочення обсягу антропогенних викидів парникових газів (проєкти спільного впровадження згідно з статтею 6 Кіотського протоколу) затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 206 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 718). Вимоги до підготовки проєктів спільного впровадження затверджено Наказом Нацеконінвестагентства від 25 червня 2008 р. № 33. Вимоги до документів, у яких обґрунтовуються обсяги антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, для отримання листа-підтримки власником джерела викидів, на якому планується реалізація проєкту спільного впровадження затверджено Наказом Нацеконінвестагентства від 25 червня 2008 р. № 32. У 2007 році підготовлено Посібник з розробки проєктів спільного впровадження ([http://www.menr.gov.ua/documents/Posibnyk\\_z\\_Pr\\_spilnogo\\_vprovadz.pdf](http://www.menr.gov.ua/documents/Posibnyk_z_Pr_spilnogo_vprovadz.pdf)). Перелік проєктів спільного впровадження, яким надано листи-схвалення оприлюднено на офіційному сайті Мінприроди (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Pr%20spilnogo%20vprovadz>). При цьому чимало нарікань викликають постійні спроби регуляторних органів змінювати умови, правила і процедури розробки, підтримки і затвердження проєктів спільного впровадження. Так, у 2006 році нормативно були затверджені одні вимоги (Мінприроди), потім у 2008 році відповідні нормативно-правові акти скасовані, в тому ж 2008 році Нацеконінвестагентство затвердило нові вимоги.

8. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» (введена в дію Указом Президента України від 20 липня 2007 року № 658/2007) Кабінету Міністрів України доручено підготувати та подати до кінця 2007 року на розгляд Верховної Ради України законопроект про регулювання діяльності щодо застосування механізмів Кіотського протоколу, передбачивши, зокрема: визначен-

ня умов та порядку здійснення торгівлі одиницями встановленої кількості викидів, передачі або отримання одиниць встановленої кількості викидів, одиниць скорочення викидів, сертифікованого скорочення викидів та одиниць абсорбції парникових газів; запровадження системи контролю за ціноутворенням при торгівлі викидами, визначенням строків здійснення розрахунків за передані або отримані одиниці викидів, встановлення відповідальності за порушення у цій сфері; визначення критеріїв відбору відповідних проєктів, порядку отримання та використання коштів, що надходять від торгівлі викидами. Проєкт Закону України «Про регулювання обсягу антропогенних викидів та поглинання парникових газів» підготовлено та оприлюднено на офіційному сайті Мінприроди ([http://www.menr.gov.ua/documents/P\\_ZKU\\_p\\_vykydy\\_antropog\\_gaziv.doc](http://www.menr.gov.ua/documents/P_ZKU_p_vykydy_antropog_gaziv.doc)). Постановою Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 504 затверджено Положення про Національний електронний реєстр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Відповідно до Положення Реєстр формується і ведеться Нацеконінвестагентством з метою забезпечення введення в обіг, обліку, зберігання, передачі, надходження, анулювання та вилучення з обігу вуглецевих одиниць, зокрема одиниць скорочення викидів, одиниць сертифікованого скорочення викидів, одиниць (частин) установленої кількості, одиниць поглинання, їх перенесення на наступний період відповідно до зобов'язань Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 221 затверджено Порядок розгляду, схвалення та реалізації проєктів цільових екологічних (зелених) інвестицій у період дії зобов'язань сторонами Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, тобто процедуру використання коштів, отриманих від торгівлі викидами (квотами).

Незважаючи на те, що безпосередньої торгівлі викидами на міжнародному рівні фактично ще не відбувається, Україна як вкрай зацікавлена сторона декларує свою готовність здійснювати торгівлю. Наприклад, Розпорядженням від 1 жовтня 2008 р. № 1294-р «Про операції з одиницями (частинами) установленої кількості» Кабінет Міністрів України зобов'язав Нацеконінвестагентство «після надходження від Міжнародного журналу трансакцій офіційного підтвердження технічної можливості трансакцій здійснити передачу 1 460 517 одиниць (частин) установленої кількості з рахунка України в Національному електронному реєстрі антропогенних викидів та поглинання парникових газів до Національного реєстру Японії».

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ:

З огляду на сьогоднішній стан економіки України та більшість прогнозів її розвитку, питання невиконання Україною основних зобов'язань за Рамковою конвенцією ООН з питань зміни клімату та за Кіотським протоколом до неї, принаймні у їх чинній редакції, найближчими роками не постане. Хоча, наприклад, попри вимоги Протоколу запроваджувати заходи із зменшення викидів парникових газів, в Україні досі немає ні національного, ні регіональних планів кліматоохоронних дій. Тому діяльність України щодо впровадження положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН з питань зміни клімату, в тому числі в рамках виконання Плану дій Україна – ЄС, слід визнати однобічною. Складається враження, що вся діяльність у цьому напрямку сконцентрована навколо двох пріоритетів: проекти спільного впровадження і, найголовніше, так звана торгівля квотами. При чому, в першому випадку органи державної влади, постійно змінюючи умови, правила і процедури розробки, підтримки і затвердження проектів спільного впровадження, скоріше активно заважають, ніж сприяють, впровадженню цього механізму. Натомість, у випадку з торгівлею квотами, державними органами формально зроблено все для того, щоб механізм працював. Саме «формально», тому що закладена в нормативних актах процедура викликає суттєві нарікання. Так, наприклад, до кінця не зрозуміло як на практиці використовуватимуть кошти, які даний механізм може забезпечити, і чи буде процес використання екологічних (зелених) інвестицій прозорим і контрольованим.

### Рекомендації:

- підвищити якість Національного звіту про кадастр викидів та поглинання парникових газів, як з точки зору повноти даних, так і прозорості процедури його підготовки та достовірності вихідної статистики;
- розробити національний план скорочення викидів парникових газів;
- забезпечити функціонування стабільних, прозорих та доступних умов, правил і процедур розробки, підтримки і затвердження проектів спільного впровадження;
- відповідальним державним органам (в першу чергу, Нацеконінвестагентству) роз'яснити на місцях сутність та допомогти розробити реальні регіональні програми з пом'якшення наслідків зміни клімату;
- розробити і прийняти плани адаптації до зміни клімату;
- інтегрувати питання зміни клімату в секторальні програми і плани діяльності профільних міністерств і відомств та в концепції/стратегії розвитку відповідних галузей (енергетика, транспорт, промисловість тощо); забезпечувати зазначену інтеграцію мають Нацеконінвестагентство та Мінприроди;
- реально втілювати секторальні програми (наприклад, з енергозбереження), що сприяють досягненню мети Рамкової конвенції ООН та Кіотського протоколу;
- забезпечити прозорість та контрольованість механізму торгівлі викидами та використання отриманих від нього коштів.

## Питання 15:

### ПОКРАЩЕННЯ СТАЛОСТІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ І ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ

Плани дій містять положення, що стосуються транспорту та енергетики. Оскільки ці дві сфери мають значний вплив на навколишнє середовище, включаючи вплив на зміну клімату, положення щодо цих питань, що мають відношення до довкілля, включені до питань оцінки.

Хоча завданням даного дослідження в першу чергу є оцінка лише прогресу виконання Плану дій, залишаючи осторонь якісний аналіз безпосередньо планів, варто підкреслити суттєвий, з точки зору екологічної громадськості, недолік – його завдання як щодо транспортного, так і енергетичного секторів у першу чергу забезпечують розвиток транзитного потенціалу України, тобто відображають інтереси Європейського Союзу, навіть задачі щодо «внутрішнього» прогресу цих галузей покликані забезпечити безпеку (в широкому сенсі) транзитного потенціалу України. Можливо, на перший погляд, це не мало б бути суттєвою проблемою, але подібний дисбаланс, по-перше, дає хибні посили українському чиновництву, а, по-друге, послаблює роль Плану дій як інструменту впливу на сталий розвиток зазначених галузей.

Тим не менше, певні задачі, що поставлені у Плані дій, у разі належного їх виконання, можуть сприяти екологізації енергетичного і транспорт-

ного секторів в Україні.

Серед положень Плану дій щодо транспортного сектора найбільш важливим для даного дослідження є завдання «Розробити та започаткувати впровадження національної транспортної стратегії, включаючи розвиток національної транспортної інфраструктури», зокрема зобов'язання України продовжити розробку Концепції сталої національної транспортної політики, а також «Реалізувати окремі заходи та реформи у сфері залізничного транспорту». Для повноти дослідження також оцінюється виконання спеціальних і актуальних для України положень щодо підвищення безпеки дорожнього руху та танкерних перевезень.

В енергетичній сфері основний інтерес становить «Прогрес в ефективності використання енергії та відновлювальних джерел енергії», зокрема прийняття «планів дій щодо підвищення ефективності використання енергії, поширення використання відновлюваних джерел енергії та зміцнення інституцій, визначивши при цьому фінансові плани та графіки імплементації». Перелік питань для оцінки було доповнено актуальними для України запитаннями щодо співробітництва з питань атомної енергії та ядерної безпеки.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>СТАЛА ТРАНСПОРТНА ПОЛІТИКА</b>					
Чи з моменту підписання Плану дій Україна – ЄС була прийнята національна політика сталого транспорту? Якщо ні, то чи така розробляється? (1)				×	Розробка зазначеної політики запланована на 2009-2010 роки.
Чи політика розглядає основні екологічні питання, що пов'язані з транспортом (наприклад, забруднення повітря і води, вплив на здоров'я, закислення середовища, зміна клімату та ін.)? (2)			×		Хоча процес розробки політики ще не розпочато, є підстави виставити оцінку «авансом».
Чи зацікавлені особи в різних сферах (екологічні та інші НУО, промисловість та ін.) відігравали активну роль у розробці політики?	–	–	–	–	Процес розробки політики ще не розпочато, питання не є релевантним. Однак, перед розробниками Політики і європейськими консультантами поставлено задачу залучати до процесу зацікавлені сторони.

Запитання	Оцінка			ні 0	Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1		
Чи були зроблені кроки для покращення і розширення залізничних доріг та змішаних послуг для вантажів і пасажирів? (3)		×			Діяльність ведеться, є певні досягнення, але не достатньо результативно.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b>					
Чи було прийнято та розпочато реалізацію плану дій щодо підвищення безпеки на дорогах? Якщо ні, то чи розробляються відповідні програми/заходи? (4)				×	Розробка програми суттєво затримується, тому оцінка «ні», хоч в 2008 р. певні зрушення відбулися.

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

1. Ще у червні 2007 року Європейська Комісія оголосила про прийом заявок на виконання проекту «Підтримка розробки та впровадження транспортної політики в Україні» в рамках програми Twinning (<http://www.welcomeurope.com/default.asp?id=1200&idfunding=1990>).

Заявлені цілі проекту:

- підвищити ефективність функціонування транспортного сектору,
- сприяти сталому економічному та соціальному розвитку.

Однак, фактичне виконання цього проекту має розпочатися лише в січні 2009 року ([http://twinning.com.ua/index.php?option=com\\_content&ask=view&id=798&Itemid=47](http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&ask=view&id=798&Itemid=47)) і триватиме 2 роки, тож можна вважати даний пункт Плану дій не виконаним.

Інформація з цього питання в поданні Міністерства транспорту та зв'язку України: <http://www.mintrans.gov.ua/uk/news/9860.html>

<http://www.mintrans.gov.ua/uk/news/9854.html>

2. Ряд вже існуючих програмних та регулюючих документів у транспортному секторі в тій чи іншій мірі торкається питань охорони навколишнього середовища та мінімізації шкідливих наслідків від транспорту (інше питання чи адекватні ці положення і наскільки повно вони виконуються, але це питання перебуває за рамками даного дослідження), що у сукупності із участю європейських експертів в розробці політики дає підстави очікувати на наявність в ній екологічної складової ([http://delukr.ec.europa.eu/press\\_releases.html?id=44241](http://delukr.ec.europa.eu/press_releases.html?id=44241)).

3. В Україні залізничний транспорт історично був і залишається найбільш зручним і доступним як для пасажирських, так і для вантажних перевезень. Фактично, задачі щодо підвищення його привабливості і конкурентноздатності у

порівнянні з автомобільним та авіаційним транспортом полягають у підвищенні комфортності перевезень, введенню сучасного рівня сервісу та скорочення витрат часу на подорож і перевезення вантажів. Останніми роками спостерігається низка суттєвих зрушень у цьому напрямку: введення нових швидкісних потягів, оновлення ділянок залізничної колії (<http://mintrans.gov.ua/uk/news/10215.html>), перші кроки щодо бронювання та продажу квитків через інтернет та POS-термінали на вокзалах (<http://mintrans.gov.ua/uk/news/9961.html>). З метою забезпечення ефективної роботи залізничного транспорту, подальшого розвитку галузі та інтеграції її до міжнародних транспортних систем Міністерством транспорту та зв'язку України було розроблено проект Програми реформування залізничного транспорту і подано на затвердження Урядом (<http://mintrans.gov.ua/uk/news/9847.html>). Державна адміністрація залізничного транспорту України («Укрзалізниця») має намір одержати кредит у Міжнародному банку реконструкції й розвитку (МБРР) в розмірі більше 750 млн. дол. на електрифікацію і будівництво других колій на деяких ділянках залізниці, а також комерційний кредит у розмірі 550 млн. дол. від Європейського банку реконструкції й розвитку (ЄБРР) та Європейського інвестиційного банку, призначений на закупівлю рухомого складу. «Укрзалізниця» вже одержала кредит на суму 120 млн. дол., з яких 40 млн. дол. будуть використані на будівництво Бескидського тунелю (проект перебуває на тендерному етапі).

Однак, статистичні показники залишають бажати кращого. Так, у 2008 році придбано 180 пасажирських вагонів (що суттєво перевищує показники попередніх років) і 1849 вантажних, проти запланованих 200 і 4000 вагонів відповідно (у 2007 році – відповідно 37 і 2040).

У 2007 році обсяги перевезень пасажирів залізницями України зменшилися на 0,2% у порівнянні із 2006 роком, і на 0,1% за 11 місяців 2008 року. Для порівняння, в 2008 році перевезення пасажирів автотранспортом збільшилося на 5,4% (<http://mintrans.gov.ua/uk/statical/9834.html>).

Крім залучення фінансування від міжнародних фінансових установ, таких як ЄБРР та ЄІБ, та орієнтації Укразалізниці на інтеграцію в Транс'європейську транспортну мережу (TEN-T), важко відслідкувати конкретний вплив установ Європейського Союзу на розвиток залізничної галузі в Україні.

4. Указом № 1121/2007 від 20.11.2007 р. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху Президент доручив Кабінету Міністрів України розробити проект Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на 2009-2012 роки; але тільки через рік, 30 жовтня 2008 р. Розпорядженням № 1384-р Кабмін лише схвалив Концепцію цієї програми (<http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1384-2008-%F0>). Натомість, справедли-

вим буде відзначити, що перші кроки на шляху підвищення безпеки дорожнього руху в Україні таки було зроблено в 2008 році. Так, 24.09.2008 року Верховна Рада України прийняла Закон № 586-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», яким здебільшого було підсилено відповідальність за порушення Правил дорожнього руху та внесено деякі зміни до самих правил.

Можна сподіватися, що Програму буде розроблено протягом 2009 року, оскільки за програмою Twinning Європейського Союзу в Міністерстві транспорту було розпочато виконання проекту «Безпека дорожнього руху»: [http://twinning.com.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=793&Itemid=47](http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=793&Itemid=47), серед цілей якого якраз і є розробка і впровадження Національної програми з посилення безпеки дорожнього руху на 2010-2014 роки (судячи з розбіжностей у датах, 2009 рік залишиться без програми).

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так добре 2	задов. 1	ні 0	
<b>ПЛАНИ ЩОДО ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ВІДНОВЛЮВАНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ</b>					
Чи був прийнятий належний національний план щодо енергоефективності та відновлюваної енергетики з моменту підписання Плану дій Україна – ЄС? Якщо ні, то чи такий план розробляється? (5)				✗	Хоча певна діяльність і здійснювалась, на даний час конкретні результати у вигляді програмних документів, крім затвердженої Концепції, немає.
Якщо такий план існує, то чи містить він конкретні і вимірювані завдання/цілі?	–	–	–	–	
Якщо такий план існує, то чи містить він чіткий і реальний фінансовий план (наприклад, чи визначає він ймовірні джерела фінансування)?	–	–	–	–	
Чи громадські зацікавлені особи (екологічні та інші НУО, промисловість, інші) відігравали активну роль у розробці плану? (6)			✗		При розробці Концепцій вживалися формальні заходи щодо інформування громадськості та залучення до консультацій, однак інформація не була повною, легкодоступною і з боку розробників Концепцій не було активних дій щодо інформування.

Запитання	Оцінка				Примітки
	відмінно 3	так	задов. 1	ні	
		добре 2		0	
Чи були здійснені кроки для імплементації заходів, передбачених в стратегії?	–	–	–	–	Під «стратегією» мається на увазі саме комплекс планів, що досі не були прийняті, тож оцінити їх імплементацію неможливо.
<b>ЗАПИТАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬО КРАЇНИ</b> <b>ПИТАННЯ АТОМНОЇ ЕНЕРГІЇ ТА ЯДЕРНОЇ БЕЗПЕКИ</b>					
Чи було дотримано прийнятих на міжнародному рівні стандартів ядерної безпеки при завершенні будівництва та введенні в експлуатацію енергоблоків ХАЕС-2 і РАЕС-4? (7)				×	Ці реактори було добудовано за морально застарілим радянським проектом, із незначними модифікаціями, що не відповідає сучасним нормам ядерної безпеки.
Чи відбувалося подальше зміцнення Державного комітету ядерного регулювання України?	×				Державний комітет ядерного регулювання України (ДКЯР) – схоже єдиний орган виконавчої влади в Україні до якого екологічні НУО не мають суттєвих претензій стосовно якості роботи, залучення громадськості та відкритості. Комітет регулярно публікує Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні, займає принципові позиції з ряду питань, сприяє участі громадських організацій в роботі Громадської колегії при комітетові.
Чи досягнуто прогресу у знятті з експлуатації Чорнобильської АЕС та впровадженні Плану здійснення заходів на об'єкті "Укриття" (SIP)? (8)			×		Прогрес є, але незначний.
Чи прийнято державну стратегію поводження з радіоактивними відходами? Якщо ні, то чи здійснюється розробка зазначеної стратегії? (9)		×			Розроблено і оприлюднено проект стратегії.
<b>ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА: 10 БАЛІВ ІЗ 30 МОЖЛИВИХ ПРОЦЕНТ: 33,3%</b>					

## КОМЕНТАРІ ТА ПОЯСНЕННЯ:

5. Питаннями енергозбереження та розвитком відновлюваних джерел енергії мають опікуватися дві окремі програми.

Планом заходів на 2006-2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 р. № 436-р передбачена розробка нової редакції Комплексної державної програми з енергозбереження. (КДПЕ). У 2007 році Національним агентством України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (НАЕР) було розроблено проект Концепції Загальнодержавної цільової програми ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів. Лише наприкінці 2008

року, 19 листопада, Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010-2015 роки (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1446-2008-%F0>) і доручив НАЕР разом з іншими органами виконавчої влади розробити та подати вже до 1 січня 2009 р. проект Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010-2015 роки, тобто станом на кінець 2008 року зазначену програму так і не було розроблено.

Що стосується використання відновлюваних джерел, то Програма розробляється за схожим сценарієм, але з ще більшим відставанням. Проект Концепції Державної програми використання

нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії було розроблено Міністерством палива та енергетики України, але ще досі навіть не схвалено Урядом.

Варто підкреслити, що жоден з переліків Заходів щодо виконання Плану дій Україна – ЄС, затверджених Кабінетом Міністрів протягом 2005-2008 років, не містить конкретних завдань щодо розробки ні планів дій, ні зазначених державних програм. У ряді звітів в якості значного досягнення позиціонується розроблення та схвалення так званої «Дорожньої карти з енергоефективності», використання відновлюваних джерел енергії та заходів щодо подолання зміни клімату ([http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art\\_id=146163&cat\\_id=99008](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=146163&cat_id=99008)), але цей документ за своїм змістом і обсягом ні в якому разі не може кваліфікуватися в якості масштабного програмного документа, про який йдеться в Плані дій Україна – ЄС.

6. Проект Концепції Загальнодержавної цільової програми ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів було опубліковано в офіційних засобах масової інформації в 2007 році. 22 березня 2007 року, під час проведення IV Міжнародної виставки «Енергоефективність, альтернативна енергетика та екологічно чисте довкілля», IX Міжнародної виставки «Енергозберігаюча техніка та технології» та Міжнародного конгресу «Енергетика. Екологія. Людина», проект Концепції було винесено на громадське обговорення (<http://www.cdie.gov.ua/NAER/?mod=index&id=214>). На жаль, найбільш зацікавлені екологічні НУО запізно отримали інформацію про обговорення, а отримати сам проект для деяких взагалі виявилось неможливим. Обговорення ж самої Програми не проводилося і інформація про це відсутня.

Що ж стосується проекту Концепції Державної програми використання нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії, розробленого Міністерством палива та енергетики України, то про його існування Національний екологічний центр України довідався з листа-відповіді міністерства, при цьому міністерство самостійно не вживало активних дій щодо інформування екологічної громадськості, документ не розміщено на сайті, хоча більшість проектів для обговорення міністерство публікує на своєму сайті.

7. Відмовившись у 2001 році від отримання кредиту ЄБРР та фонду Євроатом на добудову енергоблоків ХАЕС-2 та РАЕС-4, український уряд пішов шляхом найменших витрат і ці енергоблоки було добудовано за оригінальними «радянськими» проектами, що викликало чергову хвилю критики з боку українських та міжнародних громадських організацій. Однак, оскільки по-

будовані таким чином реактори не відповідають сучасним нормам ядерної та радіаційної безпеки, НАЕК Енергоатом звернулась до ЄБРР і отримала під урядові гарантії кредит на «модернізацію» вже побудованих енергоблоків. Варто підкреслити, що заходи з модернізації не були повністю виконані до перших запусків реакторів, а розподілені на три паливні кампанії, тобто фактично ці реактори працювали більше трьох років нижче припустимих рівнів безпеки. Станом на початок 2008 року всі заплановані заходи виконані не були і інформація щодо їх реалізації в повному обсязі відсутня. Детальніше про реалізацію заходів з підвищення безпеки за «Програмою модернізації енергоблоків Х2/Р4» можна ознайомитися на стор. 26-27 Доповіді про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2007 році (<http://www.snrc.gov.ua/nuclear/doccatalog/document?id=87963>).

8. 15 грудня 2000 р. у відповідності до «Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і Урядами країн «Великої Сімки» та Комісією Європейського Співтовариства про закриття Чорнобильської АЕС» останній працюючий енергоблок № 3 Чорнобильської АЕС був зупинений. Перші два енергоблоки Чорнобильської АЕС на той час вже були зупинені. З моменту зупинки третього енергоблоку ЧАЕС перебуває у процесі зняття з експлуатації. На ЧАЕС здійснюється реалізація проектів, пов'язаних із зняттям станції з експлуатації та перетворенням зруйнованого четвертого енергоблоку у екологічно безпечний об'єкт:

- Будівництво сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-2), призначеного для довгострокового зберігання відпрацьованого ядерного палива ЧАЕС - його спорудження є необхідною умовою зняття з експлуатації енергоблоків №1, 2, 3 ЧАЕС та СВЯП-1.

- Будівництво виробничого комплексу «Вектор», що має забезпечувати переробку, зберігання та захоронення радіоактивних відходів що утворилися внаслідок аварії на ЧАЕС та утворюватимуться під час зняття ЧАЕС з експлуатації.

- Роботи на об'єкті «Укриття» та підготовка до спорудження нового конфаймента для цього об'єкта.

Попередньо очікувалося, що СВЯП-2 і комплекс «Вектор» будуть збудовані в 2004 році. Однак ні перший, ні другий об'єкти занадто далеко від готовності. Будівництво «Вектору» перебуває в менш критичному стані – вже введено до експлуатації першу чергу. Натомість очікується, що реалізація проекту будівництва СВЯП-2 завершиться не раніше 2013 року – у зв'язку із зміною підрядної організації (попередній підрядник FRAMATOME/AREVA фактично «завалив» будівництво). Неготовність цих комплексів практично

зупиняє виконання робіт як зі зняття ЧАЕС з експлуатації, так і з спорудження нового укриття над четвертим блоком.

Докладніше: Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2007 році (<http://www.snrc.gov.ua/nuclear/doccatalog/document?id=87963>)

9. Повідомлення про оприлюднення проекту

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Як видно з вищевикладеного, своєчасне виконання задач Плану дій Україна – ЄС, покликаних сприяти екологізації транспорту та енергетики, було провалено. Не є новиною, що екологічні питання не є пріоритетними для українських урядовців. На жаль, низький пріоритет цих питань у Плані дій лише сприяв «прохолодному» ставленню з боку Уряду до їх виконання. Головним недоліком імплементації транспортної складової задач є те, що діяльність з розробки нової транспортної політики затягувалася роками і розпочинається лише по закінченню періоду, охопленого Планом дій. Не набагато кращою є ситуація із задачами щодо енергетичного сектора: програми енергозбереження і використання відновлюваних джерел енергії розроблялися і проходили узгодження в органах влади зі швидкістю горіння мокрого ґноту. Безрадісною залишається ситуація щодо ядерної безпеки – процес зняття ЧАЕС з експлуатації і перетворення на екологічно безпечний об'єкт затягується і споживає набагато більше коштів, ніж передбачалося; діюча атомна енергетика

Стратегії поводження радіоактивними відходами в Україні з на офіційному веб-сайті МНС України, обговорення проекту завершено 6 вересня 2008 року. На жаль, через «конспіративний» стиль розміщення повідомлення, НУО дізналися про наявність проекту вже після того як сплив термін його обговорення.

несе тягар невирішеності проблеми поводження з ядерними відходами та відпрацьованим паливом.

Уряд України повинен відмовитися від практики аврального прийняття державних програм, концепцій, стратегічних рішень. Екологізація транспортної та енергетичної галузей мають стати пріоритетними завданнями на найближчий період, адже крім покращення якості довкілля, важливим результатом може стати вирішення ряду проблем, викликаних економічною кризою та газовим конфліктом з Російською Федерацією.

Працюючи над розробкою нового програмного документа на наступний період, Уряд України разом з ЄС повинні врахувати ті задачі, які не було виконано в повній мірі, або лише формально (на папері), та розробити практичний і реалістичний план їх виконання, природно, що нові задачі, які будуть сформовані, мають також підкріплюватися конкретними процедурами їх втілення, а головне – бажанням української влади щодо їх реалізації.



**Assessing Implementation  
of the ENP Action Plans**

**Assessment of the EU – Ukraine Action  
Plan Implementation: Environment and  
Sustainable Development**

**Executive Summary**



Assessing Implementation of the ENP Action Plans. Assessment of the EU-Ukraine Action Plan Implementation: Environment and Sustainable Development. Executive Summary. – Lviv. – 2009.

This publication reflects results of the assessment of the implementation of the environmental component of the EU-Ukraine Action Plan for the period 2005-2008. The assessment was done in the framework of the project “Assessing Implementation of the ENP Action Plans in Azerbaijan, Armenia, Georgia, Moldova, and Ukraine” by the Resource and Analysis Center “Society and Environment” (with input of experts of other environmental NGOs in Ukraine) using the methodology developed within the project of WWF-EPO and Hbf. The English version contains key conclusions and recommendations of the assessment.

Contact information:  
Nataliya Andrusevych  
Chair  
RAC «Society and Environment»  
[www.rac.org.ua](http://www.rac.org.ua)  
[office@rac.org.ua](mailto:office@rac.org.ua)

*Published with financial support of*

**B | S | T** The Black Sea Trust  
for Regional Cooperation  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



## EXECUTIVE SUMMARY

The assessment of the implementation of the EU-Ukraine Action Plan in the field of environmental protection and sustainable development in Ukraine took place within the project “Assessing implementation of the ENP Action Plans in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine”. The project was implemented by Resource and Analysis Center “Society and Environment” with financial support of The Black Sea Trust for Regional Cooperation (a project of the German Marshall Fund). The project partners in other countries are: Association “EcoTIRAS” (Moldova), Association “For sustainable human development” (Armenia), Association “Green Alternative” (Georgia), Center of Environmental Law “EcoLex” (Azerbaijan), Hbf (Belgium), WWF-EPO (Belgium).

The key element of the project is an independent assessment of the implementation of the ENP Action Plans and the discussion of the obtained results with representatives of NGOs, state bodies, European Commission. The assessment was done for five countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine).

The assessment of the EU – Ukraine Action Plan implementation (environmental component) was done by the Resource and Analysis Center “Society and Environment”. The following experts provided their input: Mr. Andriy Andrushevych, Ms. Zoryana Kozak, Ms. Nataliya Andrushevych (RAC “Society and Environment”), Ms. Anna Golubovska-Onisimova,

Ms. Nataliya Chyzhmakova, Ms. Anna Tsvetkova (“Mama-86”), Mr. Volodymyr Morozov (UKRNTEC), Mr. Yuriy Urbansky (NECU), Mr. Serhiy Vykhryst (European EcoForum).

For the assessment of the EU-Ukraine Action Plan we used the methodology presented in the Handbook to Assess Implementation of the Action Plans in the Field of the Environment “Greening the European Neighbourhood Policy”. The Handbook was developed by the Heinrich Boll Foundation and WWF-EPO.

This is an executive summary of the assessment (Ukraine).

The assessment of the implementation of the environmental component of the EU-Ukraine Action Plans was done for the period 2005-2008, that is for the whole period of the EU-Ukraine Action Plan implementation.

See *Table 1* for results for each of the assessed objectives.

The relatively high results for some of the assessed objectives are due to the specifics of the questions-indicators used for the assessment. Some objectives put the emphasis on the adoption of legislation, existence of particular provisions in the legislation, programs development, etc., rather than their practical implementation. This is true especially for the environmental impact assessment, ratification of the international conventions and protocols.

*Table 1. Assessment general results*

No	Assessed objective	Grade in percentage
1	Strengthening cooperation with the EU	63,3 %
2	Assessing the level of EU commitment	30,3 %
3	Rarifying international environmental conventions and protocols	52,8 %
4	Developing plans and programmes for the environment	24,2 %
5	Promoting the adoption of environmental legislation (sectoral approach – water)	30,8 %
6	Strengthening administrative structures and procedures	41,0 %
7	Reinforcing structures and procedures to carry out EIA	64,9 %
8	Improving permitting and enforcement structures	46,7 %
9	Improving public information and participation	35,1 %
10	Preparing regular reports on the state of the environment	36,4 %
11	Supporting civil society actors and local authorities	38,1 %
12	Enhancing cooperation with neighbouring countries	54,5 %
13	Ensuring integration of environmental aspects in other policy sectors (promoting sustainable development)	27,3 %
14	Implementing the provisions of the Kyoto Protocol and UNFCCC	33,3 %
15	Improving sustainability of energy and transport policy	33,3 %

---

Some objectives have relatively low percentage because of the lack of the basic documents/strategies/plans/programmes, and, consequently, impossibility to assess the content and practical implementation of such documents. This includes development of plans and programmes, promotion of the sustainable development, preparation of regular reports on environment.

The objective of the level of EU commitment received relatively low grade. This is because this objective included questions on the implementation of the new funding instrument (European Neighborhood and Partnership Instrument) in Ukraine.

The assessment report includes answers to the concrete questions, as well as comments and explanations, main conclusions and recommendations for the improvement of situation.

### **The following conclusions and recommendations are common for the all objectives:**

**1. The EU-Ukraine Action Plan is not properly integrated into the national policy of Ukraine, including in the field of environmental protection.** The official position of Ukraine on the ENP implementation is that the main principles of the ENP don't reflect the strategic interest of Ukraine to obtain membership in the European Union. This leads to the formalistic implementation of the ENP and the EU-Ukraine Action Plan.

**Recommendations:** While developing the Association Agreement and new Practical Instrument, it is necessary to take into account the specifics of the relations between Ukraine and the EU in order to ensure that the European integration aspirations of Ukraine would be the integral part of its national policy and would have the prospects for the effective implementation at the national level.

**2. The environmental protection and sustainable development are not priorities in implementation of the ENP and EU-Ukraine Action Plan.** The environmental protection has similar weak position in the national policy of Ukraine. The EU – Ukraine Action Plan itself doesn't include the environmental protection and sustainable development among its priorities.

**Recommendations:** The environmental protection and sustainable development should be incorporated as priorities on the national level, as well as into the new policy documents between Ukraine and the EU (namely Association Agreement and Practical Instrument) and in the process of implementation of the ENPI.

**3. Low level of the implementation of the EU-Ukraine Action Plan.** The European Union put Ukraine as an example for other ENP countries as to implementation of the EU-Ukraine Action Plan. Neverthe-

less, the level of implementation of the EU-Ukraine Action Plan needs to be higher, including in the field of environmental protection. Many objectives are not achieved, some are achieved partly. In this context the main problem is that the objectives of the Action Plan are very broad and long-term. So, it's very difficult to assess properly the level of their implementation.

**Recommendations:** To ensure appropriate level of implementation of the new Practical Instrument by strategic planning and clear criteria for the assessment of the implementation level.

**4. The measures implemented according to the Measures to Implement the EU-Ukraine Action Plan often didn't correspond to the objectives of the Action Plan. Some objectives lacked specific measures for their implementation.**

**Recommendations:** To ensure that the measures for implementation of the new programming documents correspond to their objectives.

**5. Low level of the practical implementation of legislation/plans/programs/policy/international documents at national level.** One of the main problems for every assessed objective is low level of implementation of legislation, plans, programs, policy, and international conventions. Even in the fields where necessary legislation is in place practical implementation is not adequate. This is true for the fields of EIA, access to environmental information, preparation of regular reports on the state of the environment, etc.

**Recommendations:** To focus on the practical implementation of the national legislation, plans, programs, international conventions, and to find mechanisms and funding for their effective implementation.

**6. There is a need to adopt new legislation (or to amend existing legislation), as well as to adapt the legislation of Ukraine to the EU legislation.** In particular, this is true for the water sector and permitting system.

**Recommendations:** To develop the legislation of Ukraine in the field of environmental protection in order to align it to the norms and standards of the European Union and international law; the process of adaptation shall be effective, task-oriented, and take into account the national specific situation.

**7. The public participation in the process of decision-making is not adequate.** This problem relates to the general processes (for example, development of Association Agreement, new Practical Instrument, etc.) and to some specific issues, such as development of plans and programs, EIA.

**Recommendations:** To pay more attention to the public participation issues, including in relation to development, implementation and monitoring of the future documents adopted in the framework of relations between Ukraine and the EU, as well as in the implementation of the ENPI.

**8. There are barriers in access to the environmental information.** The web-sites of the appropriate state bodies don't have enough information; sometimes information available is outdated.

**Recommendations:** To ensure full access for the public to the environmental information by effective implementation of the Aarhus Convention, as well as to other important information, such as draft new policy documents.

**9. Lack of the integrative approach and strategic vision during the implementation of the ENP, EU-Ukraine Action Plan, and national environmental policy.**

**Recommendations:** In the future, in order to ensure effective implementation of the environmental component of the eurointegration policy of Ukraine it's necessary to use the integrative approach and strategic planning. When adopting new legislation, program or policy, it's necessary to have in mind the need for appropriate changes in the other related fields. One of the preconditions to ensure the strategic planning is the adoption in the near future of the Strategy of the National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020 and National Action Plan for 5 years.

**The following are conclusions and recommendations for specific objectives/issues:**

**Objective 1:  
Strengthening cooperation with the EU**

- The Ukraine's foreign policy and activities at national level reveal a high priority given to the European integration. Ukraine actively incorporates the commitments related to the cooperation with EU, including those under the ENP and EU-Ukraine Action Plan, into its national policy, strategic and legislative instruments.

- Recently the institutional capacity of the state bodies to work with European integration issues was strengthened (creation of the special departments on the European integration within the Ministries, special trainings, etc.)

- The level of practical implementation of the commitments under the EU-Ukraine Action Plan implementation, including in the field of environmental protection, is rather low.

- The public lacks information on the ENP issues and does not have possibilities to participate in the processes related to the ENP.

- It is important to ensure inclusion of the environmental protection and sustainable development as the priority issues into the new Practical Instrument and Association Agreement and to ensure public participation in the development of these new instruments.

- The informing of public on the issues of Eu-

ropean integration, including in the field of environmental protection, needs to be strengthened.

**Objective 2:  
Assessing the level of EU commitment**

- The European Union / the EC Delegation to Ukraine is making some steps forward in the cooperation with civil society in Ukraine. There are good examples of the involvement of public to the preparation of reports on the EU-Ukraine Action Plan implementation for 2007 and 2008.

- The civil society in Ukraine doesn't have enough information on the European integration, the procedures of the public involvement are not developed well.

- The environmental protection issues are not priorities for the first year of funding within the European Neighborhood and Partnership Instrument.

- No funding within the ENPI is currently available for the civil society organizations, in particular in the form of small grants.

- Ukraine makes initial steps to participate in the work of the European Environmental Agency. Nevertheless, these efforts need more support from the EU side.

- It is important to effectively involve the civil society into the development of new bilateral policy instruments, in particular by widening consultation process and abolishing selective approach. It's necessary to intensify the dialog between the EC Delegation to Ukraine and civil society.

- The web-site of the EC Delegation to Ukraine has to contain all relevant information and has to be updated regularly.

- The Annual Action Programs (within the ENPI) have to be developed in time, with public participation and reflect the environmental priorities of the country. The program of small grants has to be created within national package under the ENPI.

**Objective 3:  
Ratifying international environmental conventions and protocols**

- EU-Ukraine Action Plan sets objectives to implement only two multilateral environmental agreements: Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (1998) and Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change (1997). The Government of Ukraine has taken additional obligations, in particular related to ratification/accession to a number of other treaties.

- During the period of implementation of the EU-Ukraine Action Plan Ukraine ratified the following international conventions and protocols: Black Sea Biodiversity and Landscape Conservation Protocol to the

---

Convention on the Protection of the Black Sea Against Pollution, the European Landscape Convention, Stockholm Convention on Persistent Organic Polluters.

- The key problem is compliance with existing obligations under environmental treaties. Relevant bodies of the Bern, Aarhus and Espoo Conventions have found Ukraine in non-compliance with its obligations under these treaties.

- It is necessary to include into the new Practical Instrument an objective to strengthen capacity and control over compliance with multilateral environmental agreements.

#### **Objective 4: Developing plans and programmes for the environment**

- The Annual Measures to Implement the EU-Ukraine Action Plan provided for adoption of a number of programmes and plans on various environmental issues, including Strategy of National Environmental Policy till 2020, State Program on the Conservation of Biodiversity for 2005-2015. No programme or plan was adopted.

- The following concepts of programs or drafts plans and programmes were developed: Concept of the National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020, Concept of the National Program on Conservation of Biodiversity for 2005-2025, Concept of the National Program of Development of Reserves for the period till 2020; draft Strategy of the National Environmental Policy for the period till 2020, draft National Program of Development of Reserves for the period till 2020, etc.

- It is necessary to improve the development, adoption and implementation of programmes and plans, and to ensure public participation in these processes.

- It is necessary to ensure the adoption in the near future of two important strategic documents: the Strategy of the National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020 and the National Action Plan for 5 years.

#### **Objective 5: Promoting the adoption of environmental legislation (sectoral approach – water)**

- There is no political will to implement measures on adaptation of the water legislation of Ukraine to the EU legislation.

- There is low technical level of preparation of Ukraine for the adaptation of water legislation. The level of the implementation of water related issues of the State Program on Adaptation of the Legislation of Ukraine to the EU Legislation is very low.

- Human resources in water issues are well skilled

and the population wants to have access to good quality drinking and bathing water. These factors may help to make necessary progress in this field.

- The complexity of the solution of problems in the water sector of Ukraine needs clear definition of the state bodies responsible for adaptation of the Ukrainian legislation to the water legislation of the European Union.

- To improve the situation the following are the key requirements: political will, in-depth analysis of the water sector, assessment of financial needs for the adaptation, developing realistic timetable for implementation of the relevant EU Directives and appointment of responsible state bodies for the effective implementation of water legislation.

#### **Objective 6: Strengthening administrative structures and procedures**

- The distribution of powers of and among the state authorities responsible for environmental protection issues, including the Ministry of Environmental Protection, was not subject to comprehensive revision for years.

- The key policy document in environmental protection area - the Main Directions of the State Policy of Ukraine in the Field of Environmental Protection, Use of Natural Resources and Environmental Safety (1999) - has not been ever revised.

- A draft Strategy of the National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020 was developed. It needs to be adopted in the near future together with the Action Plan for 5 years. Also it still needs further improvement and consultations with the public.

- It is necessary to harmonize current and future sector strategies with the Strategy of the National Environmental Policy for the period till 2020 (after its adoption).

It is necessary to ensure the real access and public participation in the decision-making process on environmental issues.

- It is necessary to increase the coordination between different state bodies and to develop the mechanisms of the practical cooperation of ministries and institutions on the environmental protection issues.

#### **Objective 7: Reinforcing structures and procedures to carry out EIA**

- The proper legislation and key procedures for the environmental impact assessment (EIA) are in place.

- Key problem areas include the capacity of state authorities (personnel capacity), practical opportunities for public participation and restricted access to information.

- Ukraine lacks clear mechanisms for strategic environmental assessment (plans, programs, draft laws) and EIA of transboundary impacts (under Espoo Convention).

- It is necessary to include again into the new Practical Instrument an objective to reinforce structures and procedures to carry out environmental impact assessments, including in relation to transboundary issues but with specific priorities to increase capacity of the personnel involved in the EIA, to improve practical mechanisms for public participation in EIA, to ensure adequate access to information in EIA process, to adopt legislation for strategic environmental assessment and ratification of SEA Protocol (2003) to the Espoo Convention, to adopt measures for proper implementation of the procedures under Espoo Convention.

**Objective 8:  
Improving permitting and enforcement structures**

- The permitting and enforcement system of Ukraine has all necessary elements and in general corresponds to international practice of environmental protection management. However, permitting, enforcement and compliance practice differs significantly from the European Union standards primarily because of absence of practical toolkits and technical conditions as part of permits. The system was inherited from Soviet times and still relies on unrealistic sanitary-hygienic norms. This leads to immense gap between declared strict legal standards and actual environmental impact.

- The situation may be improved by implementation of the Directive 2008/1/EC on Integrated Pollution Prevention and Control and broad use of best available technique approach.

**Objective 9:  
Improving public information and participation**

- Annual Measures adopted by the Government of Ukraine provided for a number of specific and general tasks to implement this objective.

- Numerous shortcomings in practical implementation were revealed. The legislation in the area of access to environmental information and public participation is still inadequate: gaps and inconsistency are of primary concerns. No adequate practical mechanisms were set up to ensure effective access to information and public participation in environmental matters.

- On December 27, 2008 the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the Action Plan for Implementation of the Decision of Parties to the Aarhus Convention.

- It is necessary to include again into the new Practical Instrument an objective to improve public

information and participation with the specific priorities to improve legislative framework to comply with the Aarhus Convention obligations.

- It is necessary to develop practical mechanisms for ensuring access to environmental information (e.g. by improving means of its dissemination), to improve practice in public participation in environmental decision-making.

**Objective 10:  
Preparing regular reports on the state of the environment**

- The law requires preparation of the National Reports on the State of Environment on annual basis. But the Ministry of Environmental Protection doesn't comply with this requirement.

- The main challenges include irregular preparation of reports, limited access of the public to the process of preparation of national reports, lack of broad informing about the status of preparation of national reports, drafts, effective distribution of the national reports (especially of printed copies).

- Key recommendation is to ensure regular preparation of national reports on the state of the environment and public participation in the process of their preparation.

**Objective 11:  
Supporting civil society actors and local authorities**

- Key problem is absence of any specific measures taken by the Government to implement this objective. Specific issues identified include inadequate powers of the local authorities in the field of environmental protection, low level of cooperation between local authorities and civil society on environmental issues, absence of any communication strategies with civil society on environmental issues, inadequate support to civil society.

- Public participation in policy-development at national and local levels got lower scores because of existing general practice of exclusion of environmental NGOs from the development of sectoral policies at any level.

- Access to environmental information held by local authorities is worse when compared to access to information held by the Ministry of Environmental Protection or its local agencies.

- It is necessary to include into the new Practical Instrument an objective to strengthen the role of local authorities in the field of environmental protection, to increase their capacity to cooperate with NGOs, to increase and improve mechanisms of financial support to civil society.

---

**Objective 12:  
Enhancing cooperation with neighbouring countries**

- The Annual Measures provided for several tasks to implement this objective, including creating and improving management of cross-border protected areas, development of bilateral agreement with Moldova on the use of protection of Dnister river water resources. Some of these are still being implemented.

- Some of the problems identified include lack of information about bilateral cooperation, the need to intensify the dialogue on transboundary issues and lack of joint cross-border projects with the countries where EU financial support is not available.

- The new Practical Instrument should include an objective to enhance bilateral cooperation with neighbouring countries, in particular on cross-border issues.

**Objective 13:  
Ensuring integration of environmental aspects in other policy sectors**

- In Ukraine there is no political will to strengthen the priority of the environmental policy and its integration into the development strategies of the country.

- There is no Strategy of Sustainable Development in Ukraine. Existing draft strategy needs further improvement and consultations with the public.

- The Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Concept of the National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020. At present the Strategy of National Environmental Policy of Ukraine for the period till 2020 and Action Plan for 5 years are under development.

- It is necessary to adopt the Strategy of Sustainable Development and to ensure the integration of environmental considerations into the key policy sectors.

- It is necessary to create special bodies to ensure the effective integration of environmental considerations and development and future implementation of the Strategy on Sustainable Development.

- The new Practical Instrument and Association Agreement have to include as priorities the promotion of sustainable development and to integrate the environmental considerations into all appropriate fields covered by these documents.

**Objective 14:  
Implementing the provisions of the Kyoto Protocol and UNFCCC**

- Steps taken by Ukraine to implement UNFCCC and Kyoto Protocol were not comprehensive and focused primarily on two issues: use of joint implementation and emission trading. In the case of joint implementation, the “rules of the game” were changed several times by the Government resulting in barriers in the use of this financial mechanism under Kyoto Protocol. The Government yet made full preparations to start emission trading. It is unclear how the funds raised from emission trading will be used.

- It is necessary to improve quality of national inventory report, to set transparent and clear rules for joint implementation projects, to ensure transparent emission trading mechanisms with clear conditions on the use of funds gained, to develop in consultation with local authorities regional strategies on mitigation of climate change impacts, to develop plans for adaptation to climate change, to effectively implement sectoral programs which support Kyoto goals (such as those on energy efficiency).

**Objective 15:  
Improving sustainability of energy and transport policy**

- The level of implementation of Action Plan provisions aiming at improving the environmental profile of transport and energy is very low. There is a delay in developing of the new transport policy and actual start of activities on its preparation is beyond the Action Plan period. The government didn't develop or approve the state programs on energy efficiency and use of renewable energy.

- Situation with nuclear safety is critical: decommissioning of Chornobyl NPP is far behind the schedule and overbudgeted comparing to initial plans, nuclear sector still did not show any valuable progress in solving the problem of nuclear waste and used fuel management.

- Greening of the transport and energy sectors must become the priority task for the next period. In addition to improving the state of environment it may help to address challenges caused by the economy crisis and gas conflict with the Russian Federation.