



Ресурсно-аналітичний центр
"СУСПІЛЬСТВО І ДОВКІЛЯ"



Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам

Аналітичний документ

Травень 2018 року, м. Київ

УКРАЇНЬКА СТОРОНА
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС

НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



Громадська
Синергія

Відродження
INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION

В аналітичному документі розглядається питання належного екологічного врядування, зокрема його поняття, місце в міжнародних процесах, зокрема Східному партнерстві, взаємозв'язок належного екологічного врядування й Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Документ аналізує виклики, які стоять перед Україною, для впровадження належного екологічного врядування, зокрема з огляду на такі критерії як відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість. Документ включає рекомендації для Уряду України щодо імплементації в Україні Люксембурзької декларації. Аналітичний документ буде цікавий для урядовців, неурядових організацій, експертів.

Автори та редактори:

Наталія Андрусевич, РАЦ «Суспільство і довкілля»

Ганна Голубовська-Онсімова, ВЕГО «МАМА-86»

Цей аналітичний документ було підготовлено в рамках проекту «Моніторинг та оцінка впровадження Україною положень Люксембурзької Декларації, що стосуються екологічного врядування» за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія» (<http://www.irf.ua/programs/eu/civicsynergy>), під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства. Його зміст є виключною відповідальністю ВЕГО «МАМА-86» і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

© ВЕГО «МАМА-86», 2018

ЗМІСТ

Резюме	4
Перелік скорочень	6
ВСТУП	7
ЧАСТИНА 1. Поняття належного екологічного врядування і його місце в контексті політичних процесів	9
1.1. Що таке екологічне врядування: різноманітність концепцій та контекстів	9
1.2. Належне екологічне врядування в міжнародних процесах і їх вплив на Україну	11
1.3. Східне партнерство: Люксембурзька декларація та належне екологічне врядування	13
1.4. Належне екологічне врядування в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС	15
ЧАСТИНА 2. Основні виклики для впровадження належного екологічного врядування в Україні	17
2.1. Відкритість	17
2.2. Участь	19
2.3. Підзвітність	21
2.4. Ефективність	22
2.5. Узгодженість	24
ЧАСТИНА 3. Висновки та рекомендації для забезпечення впровадження належного екологічного врядування	26
3.1. Висновки	26
3.2. Рекомендації	28
ДОДАТКИ	32

Резюме

Метою аналітичного документу є визначити основні виклики для належного екологічного врядування в Україні, виробити рекомендації для ключових заінтересованих сторін для реалізації Люксембурзької декларації в частині належного екологічного врядування, визначити роль громадськості та громадського моніторингу у процесі.

Поняття «врядування» вже багато років є предметом дискусій на усіх рівнях — від академічного до політичного. На сьогодні, цей термін, головним чином, носить політичне навантаження та використовується, як правило, у поєднанні з такими категоріями як демократія та верховенство права. Врядуванням позначають широке коло питань, пов'язаних із здійсненням владних повноважень, здатністю інституцій виконувати свої функції, процесом прийняття рішень, прозорістю та підзвітністю. Відповідно, термін «належне врядування» відображає якість такого врядування. Врядування — це новий, горизонтальніший спосіб правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом.

Питання належного екологічного врядування вже багато років в Україні розглядається в контексті імплементації Організаційної конвенції, яка стосується таких важливих питань як доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя. Належне екологічне врядування є й на порядку денному Східного партнерства, а також серед зобов'язань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Незважаючи на зусилля, які робляться для впровадження належного екологічного врядування в Україні, це питання потребує уваги ключових стейкхолдерів як в контексті інтеграції екологічних питань в усі політики, залучення усіх заінтересованих сторін до процесу вироблення та реалізації екологічної політики, створення дієвих екологічних інституцій, так і в контексті належного врядування загалом — доступ до правосуддя, незалежна та дієва судова система, відсутність корупції та ін. Для цілей даного документу ми розглядаємо питання належного екологічного врядування з точки зору п'яти основних критеріїв: прозорості, залученості, підзвітності, ефективності та узгодженості.

Існує необхідність сформулювати загальне бачення належного екологічного врядування в Україні. Точкові реформи не завжди дають бажаний ефект, можуть призвести до фрагментації реформування, коли поза увагою залишаться важливі питання. Формулювання та узгодженість зі стейкхолдерами бачення загальної рамки належного екологічного врядування, якого ми хочемо досягти, дозволить не тільки краще тримати фокус екологічних реформ, але й досягти кращої підтримки з боку заінтересованих сторін їх успішному впровадженню.

Для досягнення належного екологічного врядування в Україні необхідно:

(1) Продовжити та посилити публічний діалог щодо належного екологічного врядування в Україні

Такий діалог повинен охопити широке коло питань — від визначення змісту належного екологічного врядування до заходів, необхідних для його досягнення та оцінки стану належного екологічного врядування на основні його ключових узгоджених принципів. Публічний діалог є критичним для забезпечення як якості результатів, так і довіри до них. Очевидно, що без загального консенсусу щодо ключових питань, пов'язаних із самим поняттям належного екологічного врядування, прогресу з впровадження буде досягти важко.

(2) Виробити комплексне бачення впровадження належного екологічного врядування в Україні, беручи до уваги вимоги міжнародно-правового характеру та імплементацію Угоди про асоціацію.

Ключовим у цьому завданні є визначення самого поняття «належне екологічного врядування». Ключовим результатом має стати набір принципів, які б окреслили межі та зміст цього поняття, узгоджених усіма заінтересованими сторонами. Зрозуміло, що будь-які кроки щодо вдосконалення (побудови) належного екологічного врядування мають базуватись на оцінці поточного стану. Розробка відповідної методики оцінки з боку Уряду / Мінприроди стане нагальним завданням одразу після визначення (узгодження) самого поняття належного екологічного врядування, проте почати цей процес можна вже сьогодні, зокрема, засади викладені у цьому документі.

(3) Синхронізувати дії та заходи, які проводяться для досягнення належного екологічного врядування, відповідно до міжнародних зобов'язань, ініціатив Східного партнерства, виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Впровадження належного екологічного врядування не може відбуватись у відриві від міжнародних процесів, де належне врядування в цілому є серед важливих пріоритетів. Неможливо побудувати належне екологічне врядування без побудови елементів належного врядування в цілому в країні. Водночас, окремі зусилля у сфері налагодження належного екологічного врядування можуть бути цілком корисні й для такого загального завдання щодо побудови належного врядування. В цьому контексті євроінтеграційний напрямок зовнішньої співпраці є ключовим, тому слід окрему увагу приділити місцю належного екологічного врядування в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

(4) Брати активну участь у реалізації Плану дій з реалізації Люксембурзької декларації у частині заходів щодо належного екологічного врядування.

Україна повинна взяти на себе політичне лідерство щодо реалізації компоненту з належного екологічного врядування в рамках СхП, у тому числі шляхом активної роботи всередині країни та партнерами щодо впровадження відповідних пунктів Люксембурзької декларації 2016 року.

(5) Пришвидшити темпи реформ у сфері охорони довкілля, у тому числі апроксимацію українського законодавства у сфері довкілля відповідно до термінів, визначених Додатком ХХХ Угоди про асоціацію.

Своєчасність — необхідний елемент ефективності належного екологічного врядування та екологічної політики в цілому. Належне екологічне врядування — це не самоціль, а лише рамки загальних передумов ефективності влади у сфері охорони довкілля. Ідеальні процеси та правила непотрібні, якщо вони спізнюються. Процес реформування та імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію йде повільно, велика кількість термінів за угодою вже порушено. Такі порушення за своєю природою означають неналежне врядування. Проте важливо те, що зволікання нівелює публічну довіру до належного врядування, що у свою чергу заважає його впровадженню.

З точки зору належного екологічного врядування, важливо, щоб громадські організації не лише використовували окремі інструменти участі для боротьби із шкідливими, на їх думку, ініціативами. Мета участі громадськості — не блокувати прийняття рішень, а вплинути на них якісно. Це вимагає як певної культури участі, так і значної уваги до предметних питань, як-от роботою над конкретними рекомендаціями чи зауваженнями в процесі вироблення екологічної політики чи прийняття екологічно важливих рішень.

Перелік скорочень

ВРУ	Верховна Рада України
ГМО	генетично модифіковані організми
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
ОВД	оцінка впливу на довкілля
ОВНС	оцінка впливу на навколишнє середовище
ОГС	організації громадянського суспільства
Оргуська конвенція	Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
СхП	Східне партнерство
ФГС СхП	Форум громадянського суспільства Східного партнерства

ВСТУП

Належне екологічне врядування тісно пов'язано із ефективністю застосування екологічного законодавства та функціонуванням демократичних інституцій в країні, без яких не можемо розглядати покращення стану довкілля та зменшення негативного впливу на здоров'я населення.

Україна наразі перебуває на етапі реформування своєї екологічної політики та законодавства, а також формування належних методів та форм управління у сфері довкілля. Ці процеси здійснюються, головним чином, у рамках євроінтеграційного курсу держави, зокрема, реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Важливу роль у реформуванні екологічної сфери відіграють й міжнародні процеси, беручи до уваги, серед іншого, той факт, що міжнародні екологічні угоди, стороною яких є Україна, є частиною національного законодавства і їхнє належне виконання міститься у зобов'язаннях Угоди.

Питання належного екологічного врядування вже багато років в Україні розглядається в контексті імплементації Організації Організації конвенції, яка стосується таких важливих питань як доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя.

Належне екологічне врядування є й на порядку денному Східного партнерства. Зокрема, у цьому контексті слід відзначити підписання Люксембурзької декларації про співробітництво у сфері охорони навколишнього середовища та боротьби зі зміною клімату у Східному партнерстві, яка була прийнята у Люксембурзі 18 жовтня 2016 р. На її виконання Україна розробила Дорожню карту щодо імплементації положень Люксембурзької декларації. У Дорожній карті, серед іншого, наголошується, що «Метою реформи екологічного врядування є відкриття процесу формування політики з метою більшого ступеня інтегрованості та відповідальності за ефективнішу політику, спрямовану на ліквідацію прогалів між запланованим і виконаним. Належне екологічне врядування ґрунтується на інтеграції екологічної політики та реалізації природоохоронних повноважень як загальної основи для процесу прийняття рішень у різних галузях економіки та в цілому як однієї з трьох інтегрованих опор сталого розвитку, що потребує високого ступеня узгодженості екологічної та секторальної політик»¹.

Для цілей даного документу ми розглядаємо питання належного екологічного врядування з точки зору п'яти основних критеріїв: прозорості, залученості, підзвітності, ефективності та узгодженості. Незважаючи на зусилля, які робляться для впровадження належного екологічного врядування в Україні, це питання потребує уваги ключових стейкхолдерів як в контексті інтеграції екологічних питань в усі політики, залучення усіх заінтересованих сторін до процесу вироблення та реалізації екологічної політики, створення дієвих екологічних інституцій, так і в контексті належного врядування загалом — доступ до правосуддя, незалежна та дієва судова система, відсутність корупції та ін.

Метою аналітичного документу є визначити основні виклики для належного екологічного врядування в Україні, виробити рекомендації для ключових заінтересованих сторін для реалізації Люксембурзької декларації в частині належного екологічного врядування, визначити роль громадськості та громадського моніторингу у процесі.

Аналітичний документ складається з трьох частин:

- у першій частині окреслюються рамки належного екологічного врядування, його місце в міжнародних процесах, зокрема у Східному партнерстві, а також в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС;

¹ <https://menr.gov.ua/news/31791.html>

- другій частині визначаються основні виклики, які стоять перед впровадженням належного екологічного врядування в Україні;
- у третій частині пропонуються рекомендації для ключових зацікавлених осіб для забезпечення належного екологічного врядування в Україні, з огляду на впровадження Люксембурзької декларації.

Інформація в документі подається станом на травень 2018 року. Основне обмеження даного дослідження полягає в тому, що Люксембурзька декларація була підписана у 2016 році, і пройшло зовсім мало часу з початку її виконання, тому прогрес у виконанні стосується більше загальної ситуації в країні з належним екологічним врядуванням, аніж результатів від реалізації Люксембурзької декларації та дорожньої карти на її виконання.

Аналітичний документ підготовлений Наталією Андрусевич (Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля») та Ганною Голубовською-Онісімовою (ВЕГО «МАМА-86»).

Цей аналітичний документ було підготовлено в рамках проекту «Моніторинг та оцінка впровадження Україною положень Люксембурзької Декларації, що стосуються екологічного врядування» за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія» під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства.

ЧАСТИНА 1.

Поняття належного екологічного врядування і його місце в контексті політичних процесів

1.1. Що таке належне врядування: різноманітність концепцій та контекстів

Поняття «врядування» вже багато років є предметом дискусій на усіх рівнях — від академічного до політичного. За змістом воно близьке до державного управління, тому сучасні дискусії про врядування та належне врядування відбуваються й в рамках адміністративного права, а не лише політичних та соціальних наук². На сьогодні, цей термін, головним чином, носить політичне навантаження та використовується, як правило, у поєднанні з такими категоріями як демократія та верховенство права.

Врядуванням позначають широке коло питань, пов'язаних із здійсненням владних повноважень, здатністю інституцій виконувати свої функції, процесом прийняття рішень, прозорістю та підзвітністю. Відповідно, термін «належне врядування» відображає якість такого врядування. Поняття врядування набуло широкого вжитку в останні 30 років у кількох сферах, серед яких можна виділити: (1) процеси надання допомоги країнам, що розвиваються, (2) функціонування міжнародних організацій та (3) дискусії щодо засад функціонування ЄС. Врядування — це новий, горизонтальніший спосіб правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом³.

Перша група процесів була започаткована Світовим банком, який, у відповідь на низку своїх невдач з підтримки розвитку бідних країн, висунув ідею про те, що програми підтримки країн, що розвиваються, не можуть бути успішними, якщо в певній країні належним чином не працює сама система державного управління та функціонування інституцій. Відповідно, належне врядування стало умовою надання фінансової допомоги:

«врядування — це спосіб, у який здійснюється влада в процесі управління державними економічними та соціальними ресурсами для розвитку»⁴.

Належне врядування для Світового банку — це синонім хорошого управління розвитком, та включає такі чотири елементи: належне управління державним сектором, підзвітність, нормативно-правова база для розвитку (включаючи суди та повагу та прав і свобод людини), інформація та прозорість.

У свою чергу, в 1997 Програма розвитку ООН (ПРООН) запропонувала своє бачення врядування та визначила підтримку належного врядування як одне з ключових завдань:

«врядування — це здійснення економічних, політичних та адміністративних повноважень для управління державними справами на усіх рівнях. Це включає механізми, процеси

2 Див., наприклад: Esty, Daniel C., "Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law" (2006). Faculty Scholarship Series. Paper 428. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/428

3 ВЕГО «МАМА-86», 2017. Запровадження належного екологічного врядування в країнах Східного партнерства. Розуміння концепції. http://www.gegreforms.org/images/files/GEG_Booklet_Preprint3_ukr_web.pdf

4 World Bank. 1992. Governance and development (English). Washington, DC: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>

та інституції, через які громадяни та їх групи формулюють свої інтереси, реалізують свої права, виконують свої обов'язки та узгоджують свої відмінності»⁵.

Практично одночасно поняття належного врядування «перекочувало» і в програми підтримки розвитку окремих країн (як-от Департамент з міжнародного розвитку Великобританії, Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку, Агентство США з міжнародного розвитку тощо). У кожному конкретному випадку поняття отримало своє змістовне наповнення, проте загальні елементи є доволі спільними.

Врядування набуло й широкого вжитку у сфері діяльності міжнародних організацій в цілому, де головним чином набуло змісту належного управління в таких організаціях.

У 2001 році Європейська Комісія оприлюднила Білу книгу з європейського врядування⁶, якою розпочала широку дискусію всередині ЄС щодо належного врядування. У цій книзі аналізується спосіб, у який ЄС використовує повноваження, надані йому громадянами та пропонується змінити «метод [функціонування] Співтовариства». Ці пропозиції були об'єднані у чотири групи: (1) краще залучення та більше відкритості, (2) кращі політики, регулювання та реалізація, (3) глобальне врядування та (4) перефокусування інституцій. У цій білій книзі Європейська Комісія запропонувала своє визначення врядування:

«врядування означає правила, процеси та поведінку, які впливають на те, як здійснюються повноваження на європейському рівні, особливо щодо відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості»⁷.

З цього визначення випливають і п'ять принципів належного управління у розумінні Європейської Комісії (відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість).

Ця Біла книга розпочала широку дискусію всередині ЄС щодо належного врядування як нової концепції, що лежить в основі функціонування європейських інституцій. Багато дослідників одразу піддали критиці таке бачення належного врядування, оскільки Європейська Комісія повністю зосередила увагу на європейських інституціях⁸. Наразі ця внутрішня дискусія вже втратила свій розмах, проте залишила значний відбиток на функціонуванні інституцій ЄС. Більше того, ця дискусія була перенесена й на національний рівень, де питання належного врядування, як виявилось, є не менш актуальними⁹.

В рамках ЄС дискусія щодо належного врядування охоплює не лише питання функціонування ЄС в цілому, але й більшість предметних сфер діяльності ЄС: зовнішня політика, безпека та оборона; діяльність Європолу; регулювання в ЄС; демократичні засади ЄС; належне екологічне врядування; зовнішня допомога з питань розвитку.

Одна із сфер, де належне врядування залишається актуальним питанням сьогодні для ЄС — це сфера зовнішніх зносин. Пропозиція Європейська Комісія у 2001 році застосувати принципи належного врядування в контексті «глобального врядування» має цілком реальні наслідки сьогодні. Первинно, ця пропозиція була розроблена в контексті розширення ЄС, про що й згадується

5 United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997.

6 European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428.

7 Там само.

8 Див. Christian Joerges, Yves Mény, J. H. H. Weiler (eds) Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Robert Schuman Centre for Advanced Studies European University Institute, Florence; The Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law.

9 Див, напр., Good governance in the EU member states. A comparative, interdisciplinary study on the interpretation and application of good governance in the EU member states and in the different functions of the government bodies. Universiteit Utrecht. September 2015.

у самій Білій книзі 2001 року. Проте належне врядування у зовнішніх відносинах — як один із пріоритетів зовнішньої політики — залишається актуальним. Так, Європейська політика сусідства в політичному плані включає чотири елементи, перший з яких — належне врядування, демократія, верховенство права та права людини¹⁰.

Підтримка належного врядування є одним з двох головних завдань політики розвитку ЄС (як складової зовнішньої політики). Комюніке «Порядок денний для змін»¹¹, яке є ключовим на даному етапі документом, що визначає пріоритети зовнішньої політики ЄС у сфері допомоги розвитку, перший пріоритет віддає належному врядуванню. Як зазначається у цьому комюніке, належне врядування – у політичній, економічній, соціальній та екологічній сферах — є життєво необхідним для інклюзивного та сталого розвитку.

Комюніке прямим текстом вимагає, щоб загальна бюджетна підтримка, що надається ЄС партнерським країнам, була прив'язана до ситуації з врядуванням у такій країні. Більше того, відповідне комюніке з бюджетної допомоги третім країнам зазначає, що така підтримка повинна носити назву «контракти з питань належного врядування та розвитку»¹².

1.2. Належне екологічне врядування в міжнародних процесах і їх вплив на Україну

Україна постійно стикається з викликами із забезпечення належного врядування в контексті своїх відносин із зовнішніми партнерами: від створення антикорупційного суду¹³ до належного виконання міжнародних екологічних угод.

Одним з прикладів практичного вимірювання належного врядування є Всесвітні індикатори врядування (Worldwide Governance Indicators) — визнаний рейтинг з питань належного врядування, який з 1996 підтримується Світовим банком¹⁴. Цей рейтинг використовує шість груп індикаторів належного врядування (та понад 30 джерел інформації): (1) голос та підзвітність; (2) політична стабільність та відсутність насильства; (3) ефективність уряду; (4) якість регуляторної сфери; (5) верховенство права; (6) контроль над корупцією. За останні 8 років, з усіх шести індикаторів Україна покращила свій рейтинг лише у сфері якості регуляторної сфери, проте й там ми далеко позаду розвинених країн (ОЕСР).

Особливим видом (категорією) врядування є врядування в екологічній сфері або так зване належне екологічне врядування. Належне екологічне врядування — це поняття належного врядування, застосоване до процесів у сфері охорони довкілля, які мають, проте, наскрізний характер. Належне екологічне врядування ґрунтується на інтеграції екологічної політики та реалізації

10 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

11 Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 13.10.2011 COM(2011) 637 final.

12 COM(2011) 638. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0638&from=EN>

13 Див, напр., Меморандум про економічну і фінансову політику між Україною та МВФ, 2017. http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4_%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2,%202%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F%202017.pdf

14 Слід зауважити, що для цілей цього рейтингу Світовий банк користується дещо іншим поняттям врядування, аніж в цілому у своїй діяльності: «Врядування — це традиції та інституції, через які здійснюються повноваження в державі».

природоохоронних владних повноважень як наскрізної основи для процесу прийняття рішень у різних галузях економіки та в цілому як однієї з трьох інтегрованих опор сталого розвитку¹⁵.

Поняття належного екологічного врядування матиме особливий зміст в контексті кожного окремого міжнародного процесу, що стосується України. Питанню належного екологічного врядування багато уваги приділяє низка міжнародних партнерів України — від ЄС та ПРООН до міжнародних банків та окремих держав-партнерів. Кожна міжнародна організація, що працює в Україні з питань довкілля, ставить належне врядування у цій сфері серед пріоритетів. Це особливо стосується Організації з питань економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)¹⁶ та Програми розвитку ООН¹⁷.

Окремі держави-партнери (донори) також мають особливу зацікавленість у питанні належного екологічного врядування. Так, уряд Швеції розглядає належне екологічне врядування як важливий елемент своєї зовнішньо-політичної роботи: «належне врядування має величезний вплив на екологічні дії та результати, а належне екологічне врядування має міжсекторальний характер, виявляється на міжнародному, національному та суб-національному рівні та включає багато зацікавлених сторін»¹⁸. Як відмітили громадські організації, шведський підхід визнає складність цього феномену та його застосування:

«...з урахуванням різних точок зору на те, що саме входить до належного врядування, порядок денний належного врядування можна розглядати як занадто довгий і заважкий для країн, які тільки виходять на цей шлях»¹⁹.

Разом із тим, вони стверджують, що досягнення належного врядування є процесом, який можна запроваджувати поступово, відповідно до потреб, пріоритетів і здатностей.

За останні роки можна навести кілька прикладів, коли належне екологічне врядування було на порядку денному відносин України з зовнішніми партнерами. У першу чергу, це пов'язано із виконанням кількох міжнародних угод у сфері охорони довкілля, які мають безпосереднє відношення до забезпечення якості, прозорості та залучення громадськості до процесу прийняття рішень, що впливають на стан довкілля. Зокрема, такими були Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо), Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) та Протокол про стратегічну екологічну оцінку. Ці три міжнародні договори регулюють питання, які, наприклад, в ЄС є обов'язковим елементом дискурсу про належне врядування у сфері довкілля: доступ до екологічної інформації, процес прийняття рішень, участь громадськості²⁰.

Найбільш відомою є ситуація, що склалась навколо застосування Оргуської та Еспо конвенцій в процесі будівництва каналу Дунай — Чорне море. В обидвох випадках Україна була визнана порушницею, і — на відміну від порушень інших екологічних угод²¹, пов'язаних з будівництвом

15 SEPA 2012. «Роль врядування в інтересах поліпшення екологічних результатів»

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6514-0.pdf?pid=3823>

16 <http://www.oecd.org/countries/ukraine/ukraine-and-the-oecd.htm>

17 <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

18 Див., зокрема, The role of governance for improved environmental outcomes. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY REPORT (2012).

19 ВЕГО «МАМА-86», 2017. Запровадження належного екологічного врядування в країнах Східного партнерства. Розуміння концепції. http://www.gegreforms.org/images/files/GEG_Booklet_Preprint3_ukr_web.pdf

20 Див., напр., Edward Challies, Jens Newig, Elisa Kochskämper & Nicolas W. Jager (2017): Governance change and governance learning in Europe: stakeholder participation in environmental policy implementation, Policy and Society.

21 Наприклад, Рамсарська та Бернська конвенції також були порушені на думку як відповідних органів, так і громадських організацій.

каналу — ці порушення продовжують з'являтися на порядку денному співпраці Україна — ЄС. Так, спільний прес-реліз за підсумками третього засідання Ради асоціації Україна — ЄС 19 грудня 2016 року містить такий пункт:

«Рада Асоціації наголосила на важливості продовження діалогу з питання включення внутрішніх водних шляхів України до транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) з урахуванням прогресу України у імплементації міжнародних природоохоронних конвенцій».

Цей пункт — про канал Дунай – Чорне море та проблеми з дотриманням Конвенції про оцінку впливу на довкілля в транскордонному контексті. Україна хоче розвивати цей напрямок за рахунок створення конкуренції румунським каналам. Саме порушення Конвенції Еспо під час будівництва каналу є головним аргументом Румунії, що впливає і на позицію ЄС з цього питання²².

Окрім цього питання, вказаний прес-реліз містить також положення про «необхідність швидкого ухвалення в Україні актів законодавства, що перебувають на стадії розгляду, щодо ефективного управління навколишнім середовищем», що однозначно стосується таких інструментів як ОВД та СЕО.

Ще один яскравий приклад — надання кредиту Європейським інвестиційним банком для фінансування програми підвищення безпеки ядерних установок в Україні. У відповідь на інформацію про можливе порушення цих конвенцій у процесі прийняття рішень у ядерній сфері (головним чином щодо добудови Хмельницької АЕС та продовження строків експлуатації ядерних реакторів), ЄС одразу виступив з такою позицією:

«як необхідну попередню умову здійснення траншів Енергоатом та Уряд України повинні... надати достатні докази дотримання вимог Еспо та Організації конвенцій щодо проекту, зокрема в частині громадських консультацій та участі»²³.

Це, відповідно, було включено і кредитну угоду між ЄІБ та Україною.

У підсумку можна сказати, що належне екологічне врядування залишатиметься актуальним питанням у відносинах України з зовнішніми партнерами, особливо з ЄС та тими державами і організаціями, що здійснюють активну роботу зі сприяння розвитку сфери охорони довкілля в Україні. Водночас, конкретний зміст цього поняття, критерії та вимоги щодо впровадження матимуть свої особливості в залежності від контексту. Хоч це створює певну невизначеність для уряду, це також створює і певні можливості: в рамках певного двостороннього процесу уряд може впливати на конкретне наповнення цього поняття (наприклад, обговорюючи пріоритети співпраці з міжнародними організаціями).

1.3. Східне партнерство: Люксембурзька декларація та належне екологічне врядування

Східне партнерство (Східний вимір Європейської політики сусідства) є спільною ініціативою, до якої долучилися ЄС, його країни-члени і шість східноєвропейських держав — Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна. Східне партнерство базується на відданості принципам міжнародного права та на фундаментальних цінностях, таких як демократія, верховенство права, права людини та основні свободи, а також охоплює підтримку ринкової економіки, сталий розвиток і належне врядування²⁴.

22 Екологічна політика та право. Інформаційно-аналітичний огляд. №20 (2016), 19.12.2016.
http://www.rac.org.ua/uploads/reviews_archive/2016/uk/2016_Dec_2_ukr.pdf

23 Commission decision. Brussels, 24.6.2013 C(2013) 3496 final.

24 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en

Перед шістьма країнами Східного партнерства на сьогодні постала необхідність перегляду ефективності екологічної політики та управління у процесі гармонізації, та/або (у випадку реалізації Угоди про асоціацію в Грузії, Молдові та Україні) наближення законодавства до нормативно-правової бази ЄС (*EU acquis communautaire*). Цей напрямок змін включає виконання зобов'язань ООН щодо сталого розвитку. Суть необхідних змін вимагає обов'язкової інтеграції екологічної політики до політики інших галузей.

Флагманська ініціатива Східного партнерства щодо ефективного екологічного врядування та запобігання змінам клімату, започаткована у 2009 році, сприяла охороні навколишнього середовища та вирішував проблеми зміни клімату шляхом посилення екологічного врядування. За допомогою цієї ініціативи ЄС допомагав сусіднім країнам в отриманні надійної екологічної інформації, вдосконаленні законодавства та його виконання, а також у підвищенні рівня екологічної свідомості. ЄС також фінансував проекти на підтримку Флагманської ініціативи²⁵.

Спільні декларації самітів СхП у Вільнюсі (листопад 2013 р.)²⁶ та у Ризі (травень 2015 р.)²⁷ визначили екологічні питання пріоритетами у співпраці. Перше формальне засідання Східного партнерства на рівні Міністрів з питань навколишнього середовища і зміни клімату відбулося 18 жовтня 2016 року в Люксембурзі, де ЄС і країни СхП (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова та Україна) затвердили Декларацію міністрів щодо співпраці у галузі навколишнього середовища та зміни клімату (так звана Люксембурзька декларація)²⁸. Нарада міністрів доручила Експертній групі СхП з питань навколишнього середовища та зміни клімату керувати реалізацією декларації.

Люксембурзька декларація визначає, серед іншого, низку завдань щодо належного екологічного врядування, зокрема сторони «співпрацюватимуть у галузі природоохоронного врядування та сприятимуть переходу до "зеленої" та циркулярної економіки», «співпрацюватимуть задля ратифікації та ефективного виконання багатосторонніх угод з охорони навколишнього середовища», «підтримуватимуть інтеграцію задач щодо охорони навколишнього середовища, боротьби зі зміною клімату та сталого розвитку в усі сфери політики», «намагатимуться забезпечити прийняття і ефективне впровадження процедур CEO та ОВНС», «підтримуватимуть залучення громадянського суспільства до прийняття рішень, стратегічного планування і впровадження та моніторингу результатів екологічної політики, програм і планів», «сприятимуть дискусіям між ЄС, урядами держав і ОГС щодо поставлення і досягнення конкретних цілей екологічних реформ», «підтримуватимуть зусилля щодо вдосконалення екологічної інформації та обміну нею» та ін.

У липні 2017 року в якості спільного «живого» документа був підготовлений План дій щодо реалізації декларації. Перший розгляд виконання зобов'язань буде проведено на Другій нараді міністрів з питань довкілля та зміни клімату в 2018 році²⁹. План містить конкретні заходи для семи тематичних напрямків: перехід до зеленої та циркулярної економіки, реалізація Паризької угоди, урахування питань охорони навколишнього середовища, управління та забезпечення дотримання, підтримка реалізації багатосторонніх угод у галузі охорони навколишнього середовища і синергії з іншими процесами, екологічний моніторинг і оцінка. Заходи плану відображають поточну діяльність в рамках різних регіональних та двосторонніх проектах, перегрупованих відповідно до основних завдань Люксембурзької декларації.

25 http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/riga/20150518_flagship_env.pdf

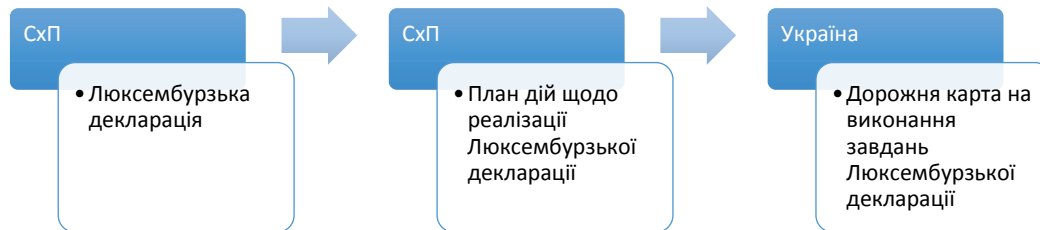
26 http://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf

27 <https://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>

28 https://mama-86.org/images/attachments/044/UKR_draft_Declaration_last.pdf

29 https://mama-86.org/images/attachments/044/UKR_Action_Plan_2017-2018FINAL.pdf

На виконання Люксембурзької декларації Мінприроди підготувало та оприлюднило Дорожню карту³⁰. Дорожня карта називає прийняття оновленої рамкової державної Стратегії екологічної політики — одним з найважливіших завдань на шляху досягнення належного екологічного врядування. Документ побудований у вигляді таблиці, де на виконання завдань Люксембурзької декларації та результатів СхП передбачено заходи, визначені Середньостроковим планом дій, поточною політикою стосовно СхП, оновленою Стратегією екологічної політики. Це — живий документ, який буде оновлюватися.



1.4. Належне екологічне врядування в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС

Важливо говорити про належне екологічне врядування в контексті Угоди про асоціацію у зв'язку з тим, що більшість реформ, які відбуваються в сфері довкілля, проходять під егідою виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Угода про асоціацію між Україною та ЄС – широкомасштабний договір, що визначає основи та напрямки співпраці між Україною та ЄС і його державами-членами, а також накладає на Україну певні зобов'язання щодо реформування практично усіх сфер суспільного життя.

Екологічна складова Угоди відображена, головним чином, у спеціальній главі, присвяченій довкіллю, та в інших дотичних сферах, як-от енергетика, торгівля, сільське господарство, туризм. Основу екологічної складової Угоди про асоціацію складає глава 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», яка передбачає:

- (1) Рамки співробітництва у сфері довкілля та його мету й напрямки дій у найрізноманітніших сферах, як от: зміна клімату; екологічне врядування³¹, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; якість атмосферного повітря; якість води та управління водними ресурсами; управління відходами; охорона природи; промислове; хімічні речовини; ГМО; шумове забруднення; цивільний захист; міське середовище; екологічні збори.
- (2) Поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля.
- (3) Співробітництво у сфері цивільного захисту.
- (4) Співробітництво з метою розвитку всеосяжної стратегії у сфері довкілля (яка включатиме інституційні реформи, розподіл повноважень на національному, регіональному та місцевому рівнях, процедури прийняття рішень та їх виконання, процедури інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики, визначення необхідних людських та фінансових ресурсів); розвитку галузевих стратегій.
- (5) Постійний діалог з питань, охоплених главою, що присвячена довкіллю.

³⁰ <https://menr.gov.ua/news/31791.html>

³¹ В українському тексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС використано невірний переклад терміну "governance" (управління замість врядування).

У преамбулі до Угоди «добре врядування» згадується як «цінність», яку поділяють сторони, поряд з повагою до прав людини, верховенством права: демократичними цінностями. Друга згадка — серед принципів для посилення відносин між сторонами.

Власне дуже важливим є декларування «належного врядування» як цінності чи принципу, на яких ґрунтуються відносини. Це означає, що здійснюючи будь-які заходи, виконуючи будь-які положення, ми повинні бути впевненими у їх відповідності принципу належного врядування.

Ще одним питанням у цьому контексті є те, що належне екологічне врядування є частиною належного врядування, і досягнення належного екологічного врядування в повній мірі неможливо без досягнення належного врядування, хіба в окремих елементах.

В главі 6 «Навколишнє середовище» зустрічаємо положення, що сприятимуть становленню належного екологічного врядування, як-от інтеграція природоохоронної політики в інші сфери політики держави, розподіл повноважень на національному, регіональному та місцевому рівні, інституційні реформи, постійний діалог та ін.

Часто вважають, що належне екологічне врядування обмежується імплементацією чотирьох директив сектору «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики», а саме:

- Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація);
- Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище;
- Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС;
- Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив №№ 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя.

Проте директиви інших секторів теж містять елементи належного врядування, а водна рамкова директива впроваджує повністю новий спосіб інтегрованого водного врядування, що базується на басейновому принципі та горизонтальному підході. Принципи ОЕСР з урядування у сфері водних ресурсів, прийняті у 2015 році, вважають належне водне врядування засобом досягнення цілі, а не самоціллю, необхідною умовою успішної розробки та реалізації політики³².

Отже, існує необхідність сформулювати загальне бачення належного екологічного врядування в Україні. Точкові реформи не завжди дають бажаний ефект, можуть призвести до фрагментації реформування, коли поза увагою залишаються важливі питання. Формулювання та узгодженість зі стейкхолдерами бачення загальної рамки належного екологічного врядування, якого ми хочемо досягти, дозволить не тільки краще тримати фокус екологічних реформ, але й досягти кращої підтримки з боку заінтересованих сторін їх успішному впровадженню.

Якщо ми приймаємо той факт, що належне врядування — це цінність, принцип, а також необхідний засіб, то і наша оцінка реформ в екологічній сфері має відбуватись з цієї перспективи. Питання чи закріплені необхідні механізми/інструменти versus чи відповідає цей механізм належному врядуванню. Громадськості/населенню потрібен не лише механізм, але й щоб він працював відповідно до принципів належного врядування (без корупції, із залученням громадськості, був дієвий та ін.).

32 ВЕГО «МАМА-86», 2017. Запровадження належного екологічного врядування в країнах Східного партнерства. Розуміння концепції. http://www.gegreforms.org/images/files/GEG_Booklet_Preprint3_ukr_web.pdf

ЧАСТИНА 2.

Основні виклики для впровадження належного екологічного врядування в Україні

Для цілей цієї частини ми пропонуємо поняття належного екологічного врядування, розроблене на основі бачення цього поняття в Білій книзі ЄС:

«належне екологічне врядування означає такі правила, процеси та поведінку, коли повноваження у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів здійснюються з дотриманням принципів відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості».

Таким чином, ми виходили з того, що будь-які виклики можуть бути виявлені лише в результаті аналізу цих п'яти принципів (**відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості**). Важливо зазначити, що ці принципи застосовуються не абстрактно до «України» в цілому, а до всіх рівнів органів державної влади — від центральної до органів місцевого самоврядування, повноваження яких пов'язані зі сферою охорони довкілля.

Слід зауважити, що для цілей належного врядування ОГС повинні також сповідувати цінності належного врядування, у тому числі бути відкритими щодо усіх аспектів свого функціонування та діяльності.

Комплексна оцінка стану реалізації кожного з цих принципів в Україні може бути предметом окремого дослідження, які б ґрунтувались на аналізі діяльності ЦОБВ, включаючи ВРУ, КМУ та Мінприроди, місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів влади та органів місцевого самоврядування. Останні, до речі, потребують особливої уваги з огляду на процес децентралізації і розширення їх функцій у багатьох сферах державного управління. Ми пропонуємо нижче наш експертний погляд на стан їх реалізації сьогодні в Україні, водночас усвідомлюючи брак первинних досліджень з багатьох елементів, які розкривають зміст цих принципів.

2.1. Відкритість

Відкритість як принцип належного врядування означає, що органи державної влади є «інформаційно доступними» для всіх, кого стосуються їх рішення. Це стосується як процедур, так і результатів їх діяльності. Відкритість часто позначають терміном «прозорість» — процеси, інститути та інформація є вільно доступними для громадян³³.

З точки зору врядування в ЄС мова йде, в першу чергу, про такі аспекти відкритості:

- Органи державної влади на всіх рівнях повинні активно комунікувати про свою діяльність та рішення, які вони приймають.
- Для цілей відкритості комунікація повинна відбуватись «зрозумілою» та «доступною» мовою для громадян.
- Ці аспекти особливо важливі для побудови довіри до складних інституцій.

За допомогою таких аспектів можна цілком розкрити зміст цього принципу для цілей належного екологічного врядування в Україні. На нашу думку це включає такі елементи:

³³ Таке розуміння цього принципу спирається на Білу книгу ЄС з європейського врядування.

- Активне поширення інформації про свою діяльність з боку центральних, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, включаючи плани своєї роботи, проекти рішень, вже прийняті рішення, включаючи через загально-доступні засоби мережі Інтернет.
- Забезпечення доступу до екологічної інформації, що є у розпорядженні органів державної влади.
- Забезпечення наявності (збору) екологічної інформації, яка є важливою для здійснення своїх функцій органами державної влади та важливою для громадян.
- Зрозумілість комунікації, зокрема використання спрощеної лексики та нетехнічних резюме, висвітлення конкретних вигод від прийнятих рішень для громадян, причин таких рішень, використання спеціальних засобів для полегшення доступу до такої інформації людей з особливими потребами.
- Ефективна комунікація реформ, які здійснюються у сфері охорони довкілля, у т.ч. євроінтеграційних.

Сьогодні не можна стверджувати, що відбувається ефективно активне поширення інформації органами державної влади про свою діяльність. Попри значний прогрес на рівні центральних та окремих місцевих виконавчих органів влади, наразі наші експерти схиляються до думки, що системного інформування (активного поширення) немає. Почасту, місцеві громади чи інша зацікавлена громадськість дізнається про плани чи рішення після їх прийняття державними органами, з чутливих питань комунікація часто відсутня³⁴. Наразі, зусилля на багатьох рівнях спрямовані на комунікацію «перемог», а не пояснення своїх рішень державними органами з екологічних питань. Такий брак ефективної комунікації спостерігається і в розрізі центральна влада — місцева влада — органи місцевого самоврядування³⁵.

Доступ до екологічної інформації в цілому забезпечується, що, головним чином, досягнуто за рахунок прийняття рамкового закону про доступ до публічної інформації у 2011 році. Окремі випадки ненадання екологічної інформації не є свідченням системних порушень.

В останні роки активно створюються набори даних та реєстри, які стають публічними, у тому числі щодо екологічних питань. Так, з 2016 року лише Мінприроди надало доступ до 20 наборів даних через Єдиний портал відкритих даних³⁶. Серед них — Державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ, кадастр пестицидів і агрохімікатів тощо. Водночас, в останні два роки ці реєстри не оновлюються, а нові бази даних майже не оприлюднюються.

Доволі ефективно працює механізм надання публічної інформації на запит. Позитивний приклад надання екологічної інформації на запит з нашого досвіду дають Мінприроди, Міненерго, ОДА.

Збір екологічної інформації залишається проблемою. Рішення державних органів часто спираються на дані, отримані десятки років тому, системний моніторинг викидів, скидів та стану елементів довкілля не здійснюється, його результати оприлюднюються частково. Значні зусилля докладаються для покращення моніторингу стану водних ресурсів та доступу до його результатів³⁷.

34 Так, незрозумілою є відсутність активного поширення інформації щодо позиції ключових сторін навколо питання щодо внесення змін до постанов КМУ щодо порядку надання спецдозволів на користування надрами та проведення спеціальних аукціонів з їх продажу (Постанови №№ 594 та 615).

35 Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2018.
<http://www.rac.org.ua/uploads/content/455/files/webimprove-efficiencyua2018.pdf>

36 <http://data.gov.ua/users/570>

37 Наприклад, нещодавно було впроваджено карту перевищення ГДК якості води на постах спостереження на порталі Державного агентства водних ресурсів <http://watermon.iisd.com.ua/EcoWaterMon/GDKMap/Index>

Проте, відкриті дані не перетворюються у зрозумілу широкому загалу інформацію про стан та динаміку змін, що нівелює значення відкритості первинних даних.

Щодо зрозумілості комунікації в останні роки значно посилилась ця складова в роботі ЦОВВ, зокрема Мінприроди. Повідомлення про прийняті рішення часто супроводжуються інформаційними, графічними та іншими матеріалами, покликаними спростити розуміння складних процесів. На місцях такі методи комунікації практично відсутні, за поодинокими прикладами міст. Окрім того, сайт Мінприроди також отримав спеціальну версію для полегшення доступу людей із вадами зору.

Процес комунікації реформ не забезпечує достатнього обміну інформації ні в рамках системи державних органів, ні з громадянами та іншими зацікавленими сторонами. Так, місцеві органи влади часто не мають достатньої інформації щодо тих реформ, які здійснюються центральною владою на виконання екологічної складової Угоди, не розуміють доданої вартості від імплементації європейських принципів і підходів. Окрім цього, й сама місцева влада не дає достатньої інформації про свою діяльність із виконання Угоди про асоціацію в частині довіклля³⁸.

З 7 по 25 жовтня 2017 року Офіс ефективного регулювання проаналізував роботу 61 ЦОВВ на предмет висвітлення їхньої діяльності, публічної інформації та розкриття відкритих баз даних. Дослідження проводиться на регулярній основі в межах публічного діалогу, спрямованого на підвищення ефективності регуляторного поля. За результатами дослідження складено рейтинг «Відкритість уряду». Об'єктом аналізу стали офіційні сайти установ. За основу взяті концептуальні положення законодавства про публічну інформацію, відкриті дані, постанови КМУ про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також затверджений КМУ порядок ведення веб-сайтів державних органів влади й оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади. За результатами дослідження Мінприроди отримало перше місце із 71 балом із 77 можливих³⁹.

Доволі скептичну оцінку можна дати інформуванню, яке здійснюється через звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Звіти наповнені «сухим» фактажем, жодних аналітичних висновків не пропонується. Окрім того, широко розрекламована Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції система моніторингу виконання Угоди про асоціацію так і не працює у відкритому доступі, що також негативно впливає на інформування з цього питання та є ознакою непослідовності роботи Урядового офісу⁴⁰.

2.2. Участь

Від практичної реалізації принципу участі залежать якість, актуальність й ефективність політик та рішень, які приймаються органами державної влади на всіх рівнях та всіх етапах циклу політики (від концепції до імплементації рішень). Забезпечення участі в процесі прийняття рішень значно посилює довіру до прийнятих рішень та самих органів, які їх ці рішення приймають⁴¹.

38 Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довіклля». – 2018., с.10.
<http://www.rac.org.ua/uploads/content/455/files/webimprove-efficiencyua2018.pdf>

39 <https://regulation.gov.ua/rating/transparency2>

40 <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/sistema-monitoringu-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>

41 Таке розуміння цього принципу спирається на Білу книгу ЄС з європейського врядування.

Таке розуміння участі, як принципу належного врядування, дозволяє виділити наступні його елементи:

- Забезпечення належної участі заінтересованих сторін на всіх рівнях державної влади: від органів місцевого самоврядування до уряду, парламенту та президента.
- Забезпечення належної участі щодо всіх видів рішень — від політик, планів до рішень щодо конкретної діяльності, яка впливає на довкілля.
- Забезпечення належної участі на всіх етапах прийняття рішень — від розробки концепцій, проектів до втілення та контролю за виконанням рішень.

Реалізація кожного з цих елементів залежить від загальних законодавчих рамок діяльності органів державної влади. Водночас, аналіз цього елемента повинен у першу чергу спиратись на практичний вимір, адже врядування — це у першу чергу здійснення органами держави своїх функцій на практиці.

Сьогодні громадяни мають багато можливостей щодо участі в процесі прийняття рішень у сфері довкілля центральними органами влади, у першу чергу Мінприроди. Водночас, слід зауважити, що реально не всі рішення розробляються та приймаються за участі громадян. З практичної точки зору, проекти рішень, які є регуляторними актами, проходять громадське обговорення, яке забезпечується тим органом, який розробляє проект рішення. Водночас, остаточні проекти рішень, які виносяться на розгляд КМУ, не є загальнодоступними, а результати громадського обговорення таких актів не завжди є доступними та зрозумілими щодо врахування отриманих пропозицій. Часто частка проектів рішень, які пройшли громадське обговорення, невідома, причини відмови від намірів таке рішення прийняти не оголошуються.

В останні роки проекти стратегічних рішень, які готує Мінприроди, проходять тривале і широке громадське обговорення, що свідчить про відповідну політичну культуру в Мінприроди, яка може позитивно впливати на процес планування екологічної політики навіть за відсутності відповідних законодавчих рамок. З іншого боку, введення нових законодавчих рамок для окремих рішень (як-от громадське обговорення в процесі ОВД) потребує належного практичного застосування. Зокрема, новостворений Реєстр з ОВД має стати сучасним он-лайн інструментом для ефективного залучення громадян, проте поки що реєстр проходить пілотну стадію застосування і є незручним для використання, пошук у ньому є ускладненим, а інформація належним чином не впорядкована.

Щодо рішень, які приймаються парламентом, слід виходити з припущення, що законодавчий процес за своїм змістом вже забезпечує належне залучення громадян. Дійсно, проекти рішень ВРУ є загальнодоступними. Водночас, робота комітетів ВРУ не є достатньо прозорою, особливо в частині доопрацювання відповідних проектів рішень (зокрема, законопроектів). Слід також зауважити, що в останні роки є чітка тенденція, коли системні законопроекти у сфері охорони довкілля подаються (готуються) народними депутатами, а не урядом. Така доля, наприклад, спіткала проекти законів про оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку, які розроблялись Мінприроди, проте були подані (zareєстровані) народними депутатами, що пояснюється складністю погодження таких комплексних законопроектів в Уряді. Така практика не сприяє залученню громадян, відповідно може викликати сумнів щодо якості та довіри до результатів⁴².

Найбільш складним з точки зору забезпечення участі в процесі вироблення рішень з питань довкілля є підготовка відповідних рішень Президентом України. Сьогодні цей процес є практично закритим. Серед винятків — підготовка Стратегії сталого розвитку Україна – 2020, яка проходила широке громадське обговорення.

⁴² Так, у кінцевій версії вже прийнятого Закону про CEO, визначення громадськості дискримінує її за територіальним принципом і протирічить визначенню в Оргуській конвенції та відповідній директиві ЄС.

Наразі складно дати комплексний аналіз практиці залучення громадян на регіональному (обласному, районному) та місцевому рівнях (органами самоврядування). В останні роки різко збільшилась кількість інформації, яка є доступною для громадян з місцевих питань (наприклад, генеральні плани міст). Водночас, прийняття рішень з питань планування територій, погодження інвестиційних проектів є, як правило, непрозорими. Це питання є особливо актуальним в контексті об'єднання територіальних громад.

На офіційному веб-сайт Мінприроди було запроваджено систему он-лайн систему подання коментарів та пропозицій, що є прогресивно. Але слід зауважити, що невелика кількість громадян/громадських організацій цим користується, що підкреслює низький рівень зацікавленості НУО і також низький рівень професійної спроможності змістовно коментувати законопроекти та проекти інших рішень. Недоліком також є відсутність публічного доступу до таких коментарів та пропозицій, поданих в рамках цієї системи.

Доволі сумнівним з точки зору участі можна назвати процес розробки і прийняття нового плану заходів на виконання Угоди про асоціацію (жовтень 2017 року). Цей процес відзначався цілковитою таємничістю та непрозорістю.

2.3. Підзвітність

У першу чергу підзвітність — це чіткий розподіл ролей (хто за що відповідає). Кожний орган державної влади повинен пояснювати що він робить та нести за це відповідальність. Це також стосується розподілу ролей між різними рівнями влади⁴³.

У цьому питанні слід у першу чергу звернути увагу на розподіл повноважень щодо стратегічного планування, розподіл повноважень в межах виконавчої гілки влади та розподіл повноважень в контексті децентралізації.

Екологічні питання є наскрізними, тому ефективний розподіл повноважень у цій сфері є за своєю природою складним. Так, прийняття Стратегії сталого розвитку 2020 очевидно відбувалось без залучення Мінприроди, оскільки довкілля складова у ній практично відсутня. Прийняття окремих галузевий планів та стратегій також часто залишається поза увагою (компетенцією) органів, які відповідають за охорону довкілля, або негативний висновок профільного ЦОВВ може бути не взятий до уваги під час ухвалення державної Програми, яка очевидно несе екологічні ризики та загрози (прийняття у лютому 2016 року Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року без згоди Мінприроди)⁴⁴. Нещодавно впроваджений механізм SEO покликаний частково вирішити цю проблему, проте наразі зарано оцінювати його практичну реалізацію.

Ефективність та чіткість розподілу повноважень у межах виконавчої гілки влади потребує особливої уваги. Очевидно, що є сфери, де необхідний перерозподіл повноважень (лісове господарство, побутові відходи), або вдосконалення (наприклад, впровадження басейнового управління водними ресурсами повинно бути підкріплене відповідним перерозподілом повноважень на регіональному/обласному/басейновому рівні). Окрім того, з певних питань потрібна докорінна реформа розподілу повноважень для ефективного виконання відповідних функцій державою в цілому (наприклад, формування та впровадження державної екологічної політики, природоохоронний контроль, моніторинг за станом довкілля, збір та представлення даних та підготовка інформації для прийняття рішень). Є сфери, де ефективність розподілених повноважень прямо залежить від рівня співпраці/координації (як-от зміна клімату).

43 Таке розуміння цього принципу спирається на Білу книгу ЄС з європейського врядування.

44 ВЕГО «МАМА-86». 2018. У напрямку належного екологічного врядування: аналіз та рекомендації щодо дій. Позиційний документ, Україна. http://www.gegreforms.org/images/files/UA_PP_ukr.pdf

Процес децентралізації у першу чергу піднімає питання місця та ролі органів місцевої влади у процесі впровадження реформ у сфері охорони довкілля та їх ролі у нових природоохоронних моделях (механізмах) в окремих секторах. Так, останнє дослідження регіональної складової євроінтеграційних реформ у сфері охорони довкілля серед викликів, які особливо гостро стоять у процесі імплементації Угоди на регіональному рівні, виділяє такі⁴⁵:

- Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному порядку денному.
- Залучення центральними органами влади обласних державних адміністрацій має несистемний характер та не завжди веде до врахування регіональних особливостей.
- Процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління.

Не менш складним питанням є розподіл повноважень між та всередині органів державної влади на місцях (обласними державними адміністраціями, обласними радами, міськими та селищними радами). Так, в останні роки спостерігаються випадки приєднання департаментів екології до інших департаментів (енергетики, наприклад) в межах державних обласних адміністрацій. Така практика не сприяє ефективному розподілу функцій щодо охорони довкілля. Спостерігається низький рівень розуміння та значення екологічної політики в цілому та вимог Глави 6 Угоди про асоціацію зокрема, серед регіональних та місцевих органів влади⁴⁶.

До позитивної практики можна віднести створення різних тематичних міжвідомчих робочих груп, комісій⁴⁷. Хоча інколи такі робочі групи мають формальний характер або відіграють суто технічну роль, тому не визначають подальший процес вирішення проблеми. Проте, побудова міжвідомчого діалогу є не тільки важливим, але і складним, повільним процесом.

Наразі, звітність як така, носить несистематизований характер, і якщо і здійснюється прозоро, то часто носить формальний характер і не аналізує динаміку змін. Терміни, формати і процедури складання звітів про впровадження екологічної політики потребують перегляду та врегулювання на всіх рівнях влади. Такі звіти мусять готуватися за участі заінтересованих сторін і публікуватися на веб-ресурсах різних гілок та підрозділів влади.

2.4. Ефективність

Екологічна політика повинна бути ефективною та актуальною, а її результати відповідати потребам. Для цього, екологічна політика повинна базуватись на чітких цілях, оцінці майбутнього впливу та, за можливості, попереднього досвіду. Ефективність також залежить від пропорційності (по відношенню до цілей) та прийняття рішень на найбільш доцільному для цього рівні⁴⁸.

Слід у першу чергу зазначити, що «екологічна політика» — це не лише стратегії чи плани, але й конкретні реформи, які впроваджуються в країні.

Наявність чітких цілей є першим необхідним атрибутом, який визначає ефективність екологічної політики. Зрозуміло, що в першу чергу мова йде про цілі, пов'язані з певним станом

45 Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2018. С.4. <http://www.rac.org.ua/uploads/content/455/files/webimprove-efficiencyua2018.pdf>

46 ВЕГО «МАМА-86». 2018. У напрямку належного екологічного врядування: аналіз та рекомендації щодо дій. Позиційний документ, Україна. http://www.gegreforms.org/images/files/UA_PP_ukr.pdf

47 Так, з ініціативи Мінприроди в останні роки створювалась низка тематичних робочих груп для імплементації секторальних директив та регламентів ЄС у відповідності до Угоди про асоціацію.

48 Таке розуміння цього принципу спирається на Білу книгу ЄС з європейського врядування.

елементів довкілля або їх забрудненням, їх впливом на здоров'я та добробут населення. Ситуація наразі склалась двояка: певні інструменти мають чіткі цілі, інші — не завжди. Так, політика у сфері зміни клімату, відновлюваних джерел енергії як правило має конкретні цілі та цільові показники⁴⁹. Остання редакція проекту Стратегії державної екологічної політики, подана урядом на розгляд парламенту, є хорошим прикладом встановлення цільових показників. Слід також сподіватись, що стратегія буде доопрацьована в парламенті з метою включення цільових показників, які або не були включені, або були виключені на етапі узгодження проекту з відповідними ЦОБВ (наприклад, показник розораності земель). Встановлення конкретних цілей в Національній стратегії поводження з відходами також є позитивним прикладом.

Встановлення чітких цілей також залежить від можливості оцінити попередній (поточний) стан речей. На жаль, у певних сферах це дуже складно зробити наразі, наприклад у зв'язку із відсутністю належного моніторингу за станом довкілля в Україні.

Окрім того, в останні роки в окремих сферах спостерігається підміна цілей узагальнено-популістським завданням «євроінтеграції». На нашу думку, кожен новий інструмент екологічної політики повинен мати чітку вимірювану ціль (-лі), які не можна підмінити тезами про «європеїзацію» екологічної політики. Це особливо важливо у тих сферах, які стосуються регуляторних інструментів (наприклад, промислове забруднення), де встановлення цілей щодо стану довкілля не є можливим чи ключовим.

Оцінка майбутнього впливу та попереднього досвіду практично завжди передують впровадженню нових інструментів екологічної політики в останні роки. Як правило, попередній досвід оцінюється як «негативний» (з огляду на низьку ефективність попередніх інструментів⁵⁰), а от оцінка майбутнього впливу часто кульгає. Це пов'язано, головним чином, із соціально-економічною складовою такого впливу. Оскільки впровадження нових інструментів і без того зіштовхується зі значним супротивом апологетів чинних політик, промоутери екологічних реформ часто применшують масштаб такого впливу або взагалі його заперечують. Це проявляється, наприклад, у відсутності інформації щодо необхідних видатків з державного бюджету. Станом на сьогодні ні Уряд, ні суспільство поки що не розуміють справжньої вартості впровадження екологічних директив ЄС/екологічного розділу Угоди про асоціацію, який є одним з найдорожчим серед усіх. Таким чином, реальні оцінки соціально-економічної складової впливу реформ покращують прогнози щодо їх ефективності у майбутньому, проте перешкоджають їх просуванню сьогодні.

Пропорційність є важливим елементом ефективності пропонованих інструментів екологічної політики. По суті, це є співвідношення витрат та вигод, де витрати включають як безпосередньо ресурси (фінансові та людські), необхідні для досягнення цілей, так і побічні негативні ефекти (наприклад, додаткове регуляторне навантаження, втрата економічних можливостей тощо), а вигоди — очікувані результати. Слід зауважити, що спостерігається так зване «позолочування» в процесі імплементації законодавства ЄС у сфері охорони довкілля⁵¹.

Щодо рівня прийняття рішень, наразі екологічна політика практично зосереджена лише на центральному рівні. Так, процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів

49 Цілі екологічної політики не слід плутати з цільовими показниками. Ціль, як правило, є суспільно-значим завданням у сфері охорони довкілля, а цільові показники лише розкривають вимірюваний зміст такої цілі. Водночас, відсутність цільових показників слід, на нашу думку, тлумачити як відсутність чіткої цілі.

50 Яскравим прикладом є сфера поводження з побутовими відходами, де, вочевидь, існує суспільний консенсус щодо повної неієднатності поточної системи поводження з ТПВ.

51 У праві Європейського Союзу терміном «позолочування» називають процес, коли при імплементації законодавчого акту ЄС в державі-члені впроваджуються жорсткіші норми/правила/процедури, аніж ті, що передбачені самим *acquis communautaire*. Див, Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2016. <http://www.rac.org.ua/uploads/content/231/files/limits-of-implementation-ukr.pdf>

передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління⁵². Оскільки регіональні управління Мінприроди були ліквідовані адміністративною реформою ще до Майдану, і їхні функції передані відповідним підрозділам обласних державних адміністрацій, відсутність координації між центральними та місцевими органами влади, прогалини у законодавстві перешкоджають уряду застосовувати послідовний підхід до планування та здійснення національної політики, тоді як брак екологічної обізнаності та ініціативи на місцях гальмує або унеможлиблює реалізацію місцевих планів дій / програм охорони довкілля. Водночас, ці плани дій є не тільки ефективним інструментом захисту навколишнього середовища, а й фактором, який, за поточних умов децентралізації, сприяє об'єднанню та зміцненню місцевих громад, оскільки плани повинні бути розроблені і здійснені за їхньої безпосередньої участі. Однак насправді місцеві органи влади часто усувають місцеві громади від розробки цих планів дій, навіть якщо вони є. Вони також часто ігнорують керівні принципи, розроблені Міністерством екології та міжнародний досвід. Поодинокі позитивні приклади застосування належного підходу до розробки та впровадження місцевих планів дій щодо охорони навколишнього середовища є скоріше виключеннями, які лише підтверджують загальний тривожний стан справ⁵³. Тому це питання наразі потребує системного вирішення.

Відповідно до європейських підходів регіональна політика є важливим компонентом у формуванні державної політики загалом, а надання повноважень регіонам — серед тенденцій політики ЄС. Регіональна політика ЄС має на меті покращити економічний добробут та якість життя населення регіонів ЄС, а також запобігти регіональній диспропорції. Понад третина

бюджету ЄС витрачається на регіональну політику. Усі області України мають розроблені та затверджені стратегії розвитку на період до 2020 року відповідно до вимог Державної стратегії регіонального розвитку. Майже усі стратегії частково включають окремі євроінтеграційні питання та практично усі — екологічні⁵⁴. Це заслуговує на позитивну оцінку, проте питання включення євроінтеграційної складової до таких стратегій однозначно стоїть на порядку денному.

2.5. Узгодженість

Екологічна політика та її інструменти мають бути взаємоузгоджені з політиками в інших сферах, та бути легко зрозумілими. Потреба в узгодженості зростає у зв'язку із масштабними реформами, що впроваджуються в Україні в багатьох сферах, включаючи енергетику, транспорт, сільське господарство тощо. Нові виклики, актуальність яких визнається на порядку денному реформ (наприклад, зміна клімату, безпека) також потребують узгоджених підходів. Процеси децентралізації та регіонального розвитку тісно межують з екологічними реформами. Узгодженість вимагає політичного лідерства та серйозної відповідальності вищих органів влади за узгодження усіх політик та реформ⁵⁵.

Досягнення узгодженості у першу чергу вимагає наявності стратегічних цілей. Саме на рівні цілей мають починатись будь-які зусилля з узгодженості. Наразі ми спостерігаємо такий процес лише у окремих сферах, особливо зміні клімату⁵⁶. Водночас, про загальне узгодження

52 Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2018. С.4. <http://www.rac.org.ua/uploads/content/455/files/webimprove-efficiencyua2018.pdf>

53 ВЕГО «МАМА-86». 2018. У напрямку належного екологічного врядування: аналіз та рекомендації щодо дій. Позиційний документ, Україна. http://www.gegreforms.org/images/files/UA_PP_ukr.pdf

54 Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Дослідження. / Кол. авторів: Андрусевиц Наталія, Андрусевиц Андрій, Баранецький Тарас, Булгакова Мар'яна, Козак Зоряна, Хомякова Ольга – Львів – 2017. С.80. <http://www.rac.org.ua/uploads/content/401/files/region-context-web.pdf>

55 Таке розуміння цього принципу спирається на Білу книгу ЄС з європейського врядування.

56 Так, нещодавно Міністр екології та природних ресурсів України О.Семерак заявив про намір впровадити спільне планування у сферах енергетики та зміни клімату, <https://menr.gov.ua/news/32193.html>.

говорити рано, оскільки процес оновлення національної екологічної стратегії затягнувся і стратегія все ще не прийнята. Стратегія сталого розвитку Україна-2020 взагалі не містить екологічних цілей. Узгодженню екологічної та інших політик на рівні програм та планів сприятиме нещодавно впроваджений механізм СЕО, хоча, як зазначалося вище, практичні його результати наразі неможливо оцінити. Поточна ситуація характеризується частими конфліктами щодо врахування екологічної складової під час планування в інших сферах на усіх рівнях⁵⁷. Люксембурзька декларація Східного партнерства 2016 року робить окремий наголос на важливості стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля для належного екологічного врядування⁵⁸.

Невтішними є наявні оцінки узгодженості між трьома важливими політиками, що впливають на місцеві громади: імплементації Угоди про асоціацію в екологічній сфері, регіональної політики та децентралізації. Регіональна політика не враховує зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію у сфері довкілля. Регіональна політика, головним чином, відображена у регіональних стратегіях розвитку областей. Політика на місцях повинна застосовувати європейські стандарти та працювати на виконання євроінтеграційних зобов'язань України. Проте жодна стратегія розвитку не містить цілі щодо євроінтеграції чи виконання Угоди, а лише окремі положення, які сприятимуть імплементації Угоди про асоціацію у сфері довкілля. Як зазначалось, процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління⁵⁹.

Щодо політичного лідерства, слід зазначити, що чинний Міністр екології та природних ресурсів О. Семерак демонструє високий рівень політичного лідерства у сфері своєї відповідальності, що проявляється в активній участі та лобіюванні проєвропейських реформ, значної актуалізації екологічних пріоритетів та, особливо, питання зміни клімату в Україні. Можна припустити, що усі впроваджені реформ у сфері довкілля є результатом політичного лідерства поточної команди в Мінприроди. Водночас, з точки зору досягнення узгодженості з іншими політиками, Мінприроди наразі бракує політичної ваги для впевненого протистояння конкретним викликам (як-от, у випадку з програмою розвитку гідроенергетики)⁶⁰. Така ситуація говорить про те, що основний виклик — низька пріоритетність екологічної політики у порядку денному Уряду — все ще не подолано.

57 Прикладом є Програма розвитку гідроенергетики до 2026 року, затверджена урядом у 2016 році, яка викликала значне протистояння з боку природоохоронної спільноти.

58 http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/declaration_on_cooperation_eastern_partnership.pdf

59 Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2018. С.11.
<http://www.rac.org.ua/uploads/content/455/files/webimprove-efficiencyua2018.pdf>

60 Заборона на полювання на лося є цікавим прикладом стійкості до протистояння опонентам, але тривалість протистояння (більше року) та масштаб питання (лише один мисливський вид) свідчать про ще доволі низьку спроможність Мінприроди до політичного протистояння, особливо в межах уряду.

ЧАСТИНА 3.

Висновки та рекомендації для забезпечення впровадження належного екологічного врядування

3.1. Висновки

Існує необхідність сформуванню загального бачення належного екологічного врядування в Україні. Точкові реформи не завжди дають бажаний ефект, можуть призвести до фрагментації реформування, коли поза увагою залишаються важливі питання. Формулювання та узгодженість зі стейкхолдерами бачення загальної рамки належного екологічного врядування, якого ми хочемо досягти, дозволить не тільки краще тримати фокус екологічних реформ, але й досягти кращої підтримки з боку заінтересованих сторін їх успішному впровадженню.

Виклики для досягнення НЕВ окреслюються станом **відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості** екологічної політики, природоохоронних інститутів, правил, процедур і поведінки.

Відкритість

Відкритість як принцип належного врядування означає, що органи державної влади є «інформаційно доступними» для всіх, кого стосуються їх рішення. Це стосується як процедур, так і результатів їх діяльності. Відкритість часто позначають терміном «прозорість» — процеси, інститути та інформація є вільно доступними для громадян.

Виклики у цій сфері містять ефективне виконання таких функцій:

- Активне поширення інформації про свою діяльність з боку центральних, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, включаючи плани своєї роботи, проекти рішень, вже прийняті рішення, включаючи через загально-доступні засоби мережі Інтернет.
- Забезпечення доступу до екологічної інформації, що є у розпорядженні органів державної влади.
- Забезпечення наявності (збору) екологічної інформації, яка є важливою для здійснення своїх функцій органами державної влади та важливою для громадян.
- Зрозумілість комунікації, зокрема використання спрощеної лексики та нетехнічних резюме, висвітлення конкретних вигод від прийнятих рішень для громадян, причин таких рішень, використання спеціальних засобів для полегшення доступу до такої інформації людей з особливими потребами.
- Ефективна комунікація реформ, які здійснюються у сфері охорони довкілля, у т.ч. євроінтеграційних.

Участь

Від практичної реалізації принципу участі залежать якість, актуальність й ефективність політик та рішень, які приймаються органами державної влади на всіх рівнях та всіх етапах циклу політики (від концепції до імплементації рішень). Забезпечення участі в процесі прийняття рішень значно посилює довіру до прийнятих рішень та самих органів, які їх ці рішення приймають.

Виклики у цій сфері належного екологічного врядування пов'язані з такими аспектами:

- Забезпечення належної участі заінтересованих сторін на всіх рівнях державної влади: від органів місцевого самоврядування до уряду, парламенту та президента.
- Забезпечення належної участі щодо всіх видів рішень — від політик, планів до рішень щодо конкретної діяльності, яка впливає на довкілля.
- Забезпечення належної участі на всіх етапах прийняття рішень — від розробки концепцій, проектів до втілення та контролю за виконанням рішень.

Підзвітність

У першу чергу підзвітність — це чіткий розподіл ролей (хто за що відповідає). Кожний орган державної влади повинен пояснювати що він робить та нести за це відповідальність. Це також стосується розподілу ролей між різними рівнями влади.

Основним викликом є розподіл повноважень щодо стратегічного планування, розподіл повноважень в межах виконавчої гілки влади та розподіл повноважень в контексті децентралізації з центру — в регіони і на місця.

Не менш важливим є виклик щодо підготовки звітів як таких, про впровадження екологічної політики на всіх рівнях уповноважених органів влади, з дотриманням принципів належного врядування та вчасним оприлюдненням.

Ефективність

Ефективність забезпечується ефективною політикою і ефективними інститутами.

Екологічна політика повинна бути ефективною та актуальною, а її результати відповідати потребам. Для цього, екологічна політика повинна базуватись на чітких цілях, оцінці майбутнього впливу та, за можливості, попереднього досвіду. Ефективність також залежить від пропорційності (по відношенню до цілей) та прийняття рішень на найбільш доцільному для цього рівні.

«Екологічна політика» — це стратегії, плани, програми і конкретні реформи, які впроваджуються в країні.

Основними викликами тут є:

- Встановлення чітких вимірювальних цілей. Встановлення чітких цілей також залежить від можливості оцінити попередній (поточний) стан речей, що ускладнюється відсутністю належного моніторингу за станом довкілля в Україні.
- При плануванні, проведення реальної оцінки соціально-економічної складової впливу реформ, які покращують прогнози щодо їх ефективності у майбутньому, проте перешкоджають їх просуванню сьогодні.
- Визначення співвідношення витрат та вигод, де витрати включають як безпосередньо ресурси (фінансові та людські), необхідні для досягнення цілей, так і побічні негативні ефекти (наприклад, додаткове регуляторне навантаження, втрата економічних можливостей тощо), а вигоди — очікувані результати.
- Недостатнє кадрове забезпечення і чисельність всіх необхідних функцій ЦОБВ Мінприроди, а також функціональний розподіл та координація з іншими ЦОБВ, що скеровуються Мінприроди, чи підпорядкованих іншим ЦОБВ, які дублюють функції головного ЦОБВ.

Відсутність координації між центральними, регіональними та місцевими органами влади, прогалини у законодавстві щодо розподілу повноважень між ними, незабезпечення інституційної

складової впровадження ефективної державної екологічної політики у повному обсязі (на рівні регіонів, на місцевому рівні).

Неврахування екологічної складової у процесі здійснення реформи децентралізації.

Узгодженість

Екологічна політика та її інструменти мають бути взаємоузгоджені з політиками в інших сферах, та бути легко зрозумілими. Потреба в узгодженості зростає у зв'язку із масштабними реформами, що впроваджуються в Україні в багатьох сферах, включаючи енергетику, транспорт, сільське господарство тощо. Нові виклики, актуальність яких визнається на порядку денному реформ (наприклад, зміна клімату, безпека) також потребують узгоджених підходів. Процеси децентралізації та регіонального розвитку тісно межують з екологічними реформами. Узгодженість вимагає політичного лідерства та серйозної відповідальності вищих органів влади за узгодження усіх політик та реформ.

Основними викликами у цій сфері належного екологічного врядування є наступні:

Основний виклик — **низька пріоритетність екологічної політики у порядку денному Уряду** — залишається стійким попри всі досягнення останніх років.

Інші головні виклики:

Узгодження стратегічних цілей між різними секторами економіки та екологічним сектором в умовах, коли Стратегія сталого розвитку Україна 2020 взагалі практично не містить екологічної складової.

Узгодженість між трьома важливими політиками, що впливають на місцеві громади: імплементації Угоди про асоціацію в екологічній сфері, регіональної політики та децентралізації. Регіональна політика не враховує зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію у сфері довкілля. Регіональна політика, головним чином, відображена у регіональних стратегіях розвитку областей.

3.2. Рекомендації

3.2.1. Що має зробити уряд найближчим часом (на основі Дорожньої карти виконання Люксембурзької декларації)

(1) Продовжити та посилити публічний діалог щодо належного екологічного врядування в Україні

Такий діалог повинен охопити широке коло питань — від визначення змісту належного екологічного врядування до заходів, необхідних для його досягнення та оцінки стану належного екологічного врядування на основні його ключових узгоджених принципів. Такий діалог є обміном думками щодо вкрай складних ціннісних категорій та понять, тому він буде тривалим.

Публічний діалог є критичним для забезпечення як якості результатів, так і довіри до них. Очевидно, що без загального консенсусу щодо ключових питань, пов'язаних із самим поняттям належного екологічного врядування, прогресу з впровадження буде досягти важко. Для цього потрібен повноцінний діалог, основою якого може бути процес консультацій з стейкхолдерами, ініційований Мінприроди.

Процес публічного діалогу щодо змісту належного екологічного врядування є також важливим, оскільки, окрім очевидної просвітницької ролі, може сприяти консолідації громадянського суспільства та ключових заінтересованих сторін в цілому.

- (2) Виробити комплексне бачення впровадження належного екологічного врядування в Україні, беручи до уваги вимоги міжнародно-правового характеру та імплементацію Угоди про асоціацію.

Ключовим у цьому завданні є визначення самого поняття «належне екологічне врядування». Визначення змісту екологічного врядування є важливим і з точки зору процесу, і з точки зору результату. Ключовим результатом має стати набір принципів, які б окреслили межі та зміст цього поняття, узгоджених усіма зацікавленими сторонами. Наразі ми знаходимось лише на початку цього шляху, і певними дороговказами є бачення ЄС (на якому ґрунтується аналіз в Частині 2 цього документу), і відповідні положення Люксембурзької декларації СхП 2016 року. Так, Дорожня карта щодо впровадження Люксембурзької декларації (вдосконалення екологічного врядування) в Україні⁶¹, яка є живим документом, керується дещо іншим баченням належного екологічного врядування, аніж пропонований цим документом підхід, і це є важливим елементом діалогу вже сьогодні.

Зрозуміло, що будь-які кроки щодо вдосконалення (побудови) належного екологічного врядування мають базуватись на оцінці поточного стану. Розробка відповідної методики оцінки з боку Уряду/ Мінприроди стане нагальним завданням одразу після визначення (узгодження) самого поняття належного екологічного врядування, проте почати цей процес можна вже сьогодні, зокрема, засади викладені у цьому документі.

В цьому контексті слід особливу увагу приділити тому, щоб заходи у напрямку належного екологічного врядування сприяли дотриманню тих його елементів, які є важливими з точки зору поточних пріоритетів міжнародної співпраці України. Це стосується у першу чергу співпраці з міжнародними кредитними установами та іншими партнерами України у сфері розвитку. Як зазначалось, бачення належного врядування може дещо відрізнитись на різних напрямках співпраці, тож треба докласти усіх зусиль, щоб концепція належного екологічного врядування була актуальна на всіх напрямках, де це доцільно, і сприяла досягненню відповідних умов з боку міжнародних партнерів.

- (3) Синхронізувати дії та заходи, які проводяться для досягнення належного екологічного врядування, відповідно до міжнародних зобов'язань, ініціатив Східного партнерства, виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Впровадження належного екологічного врядування не може відбуватись у відриві від міжнародних процесів, де належне врядування в цілому є серед важливих пріоритетів. Неможливо побудувати належне екологічне врядування без побудови елементів належного врядування в цілому в країні. Водночас, окремі зусилля у сфері налагодження належного екологічного врядування можуть бути цілком корисні й для такого загального завдання щодо побудови належного врядування.

В цьому контексті євроінтеграційний напрямок зовнішньої співпраці є ключовим, тому слід окрему увагу приділити місцю належного екологічного врядування в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Досягнення інших важливих цілей належного врядування загалом (подолання корупції, розбудова незалежної судової гілки влади) є необхідним загальнодержавним завданням, без якого неможливо розбудувати екологічне врядування.

- (4) Брати активну участь у реалізації Плану дій з реалізації Люксембурзької декларації у частині заходів щодо належного екологічного врядування.

Україна повинна взяти на себе політичне лідерство щодо реалізації компоненту з належного екологічного врядування в рамках Східного Партнерства, у тому числі шляхом активної роботи

61 <https://menr.gov.ua/news/31791.html>

всередині країни та партнерами щодо впровадження відповідних пунктів Люксембурзької декларації 2016 року.

Лідерство означає посилену відповідальність перед усіма партнерами за впровадження принципів належного екологічного врядування всередині країни. Водночас, в інтересах України сприяти просуванню цих принципів і в країнах-партнерах, а також в рамках двосторонніх процесів, зокрема у сфері охорони та використання водних ресурсів, енергетики. Лідерство означає проактивну діяльність із провадження спільних проектів та ініціатив, спрямованих на обмін досвідом та планування подальших дій, особливо з тих питань, де є спільні проблеми (як-от спільні природні об'єкти).

(5) Пришвидшити темпи реформ у сфері охорони довкілля, у тому числі апроксимацію українського законодавства у сфері довкілля відповідно до термінів, визначених Додатком ХХХ Угоди про асоціацію.

Своєчасність — необхідний елемент ефективності належного екологічного врядування та екологічної політики в цілому. Належне екологічне врядування — це не самоціль, а лише рамки загальних передумов ефективності влади у сфері охорони довкілля. Ідеальні процеси та правила непотрібні, якщо вони спізнюються. Процес реформування та імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію йде повільно, велика кількість термінів за угодою вже порушено. Такі порушення за своєю природою означають неналежне врядування. Проте важливо те, що зволікання нівелює публічну довіру до належного врядування, що у свою чергу заважає його впровадженню.

Вкрай важливо враховувати національні особливості та спроможності. Прийняті рішення повинні не лише служити цілям звітування перед Єврокомісією (черговою «галочкою»), але й успішно працювати на практиці, тим самим впроваджуючи європейські підходи та стандарти.

3.2.2. Чому важливо здійснювати громадський моніторинг і роль громадськості в процесі

Роль громадськості

Громадськість — не головна і не єдина, але важлива заінтересована сторона процесу побудови належного екологічного врядування. Як зазначалось у Частині 2, для цілей належного врядування громадянське суспільство повинне також сповідувати цінності належного врядування, у тому числі бути відкритими щодо усіх аспектів свого функціонування та діяльності.

Громадськість повинна усвідомлювати свою роль та відповідальність за дії, що представляються як захист громадських інтересів. Розбудова довіри населення до функціонування громадянських інститутів у сфері охорони довкілля є важливою запорукою ефективності їх діяльності. Важливо уникати конфлікту інтересів, особливо в умовах співпраці з урядом чи бізнесом.

Усі представники громадянського суспільства повинні бути прозорими щодо своєї діяльності, докладати максимум зусиль щодо публічного звітування про свої цінності, принципи та результати роботи.

З точки зору належного екологічного врядування, важливо, щоб громадські організації не лише використовували окремі інструменти участі для боротьби із шкідливими, на їх думку, ініціативами. Мета участі громадськості — не блокувати прийняття рішень, а вплинути на них якісно. Це вимагає як певної культури участі, так і значної уваги до предметних питань, як-от роботою над конкретними рекомендаціями чи зауваженнями в процесі вироблення екологічної політики чи прийняття екологічно важливих рішень.

Громадський моніторинг стану належного екологічного врядування

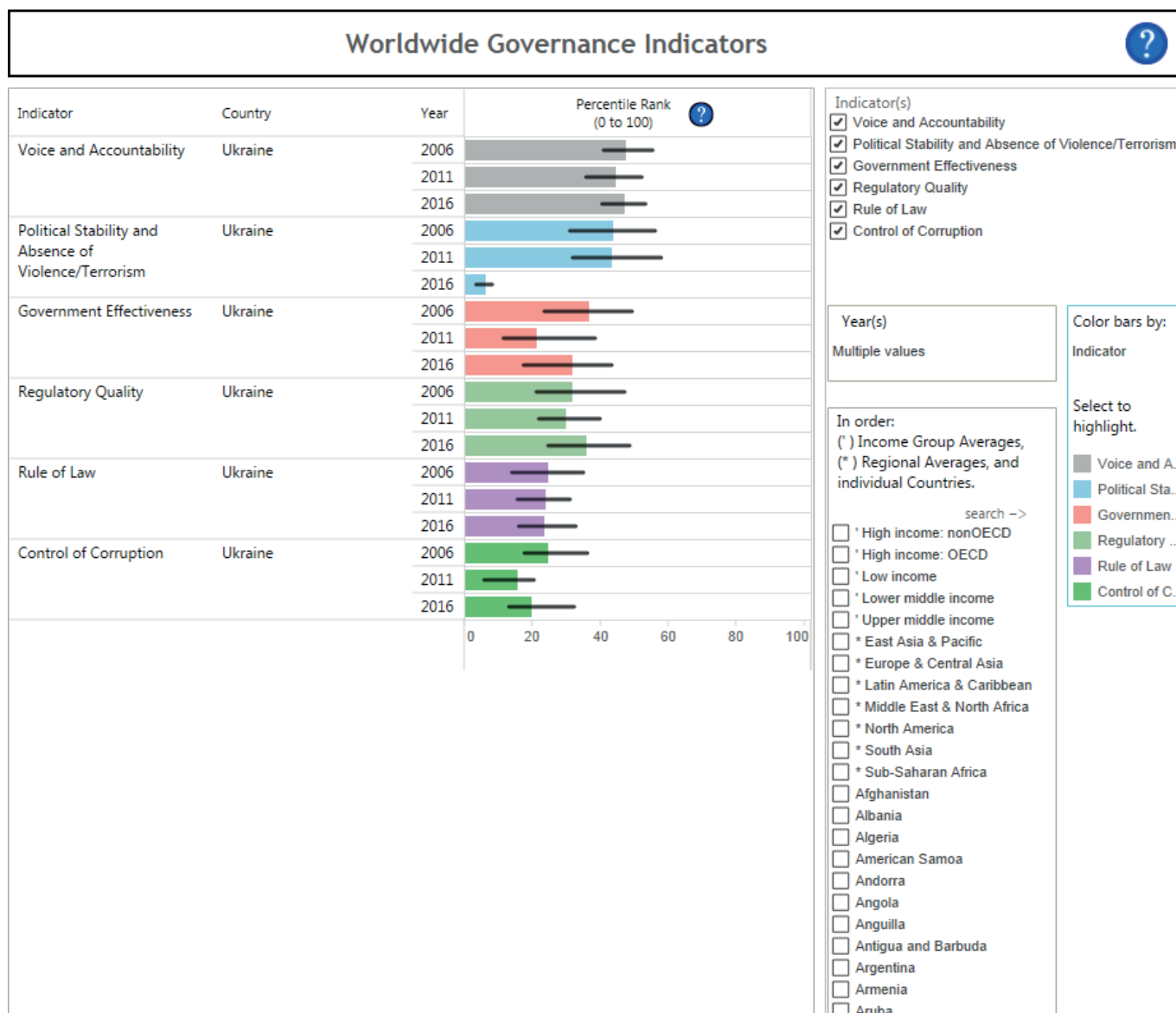
В ідеальних умовах, громадський моніторинг за дотриманням (станом) належного екологічного врядування не є потрібним. За умов прозорого та інклюзивного процесу моніторингу з боку

міжнародних партнерів чи уряду, громадськість повинна мати достатньо можливостей для участі в моніторингу та впливу на оцінку його результатів.

В умовах відсутності будь-якого моніторингу, громадськість може взяти на себе тягар моніторингу за належним екологічним врядуванням в Україні. Така роль означатиме й відповідальність за забезпечення прозорого та інклюзивного процесу. Так, відповідні державні органи повинні мати можливість брати у ньому участь, в тому числі в процесі оцінки результатів.

Окрім прозорості та інклюзивності, процес моніторингу за впровадженням належного екологічного врядування, повинен базуватись на чіткій системі індикаторів та показників. У свою чергу, такі індикатори повинні цілісно відображати принципи (елементи) належного екологічного врядування, а показники відображати стан окремих їх характеристик — як кількісно, так і якісно. Без зрозумілої системи індикаторів та показників, результати моніторингу можуть природньо стати об'єктом критики та недовіри, у т.ч. з боку міжнародних партнерів.

Громадський моніторинг може також бути актуальним в умовах, коли «урядовий» моніторинг не є прозорим та не забезпечує належного залучення громадськості. У такому випадку, громадський моніторинг може грати роль «тіньового моніторингу», метою якого було б виявлення очевидних недоліків офіційного моніторингу. Це може бути цілком слушною ініціативою, якщо належне екологічне врядування стало б предметом непублічних політичних домовленостей коли-небудь у майбутньому, зокрема у відносинах Україна — ЄС.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

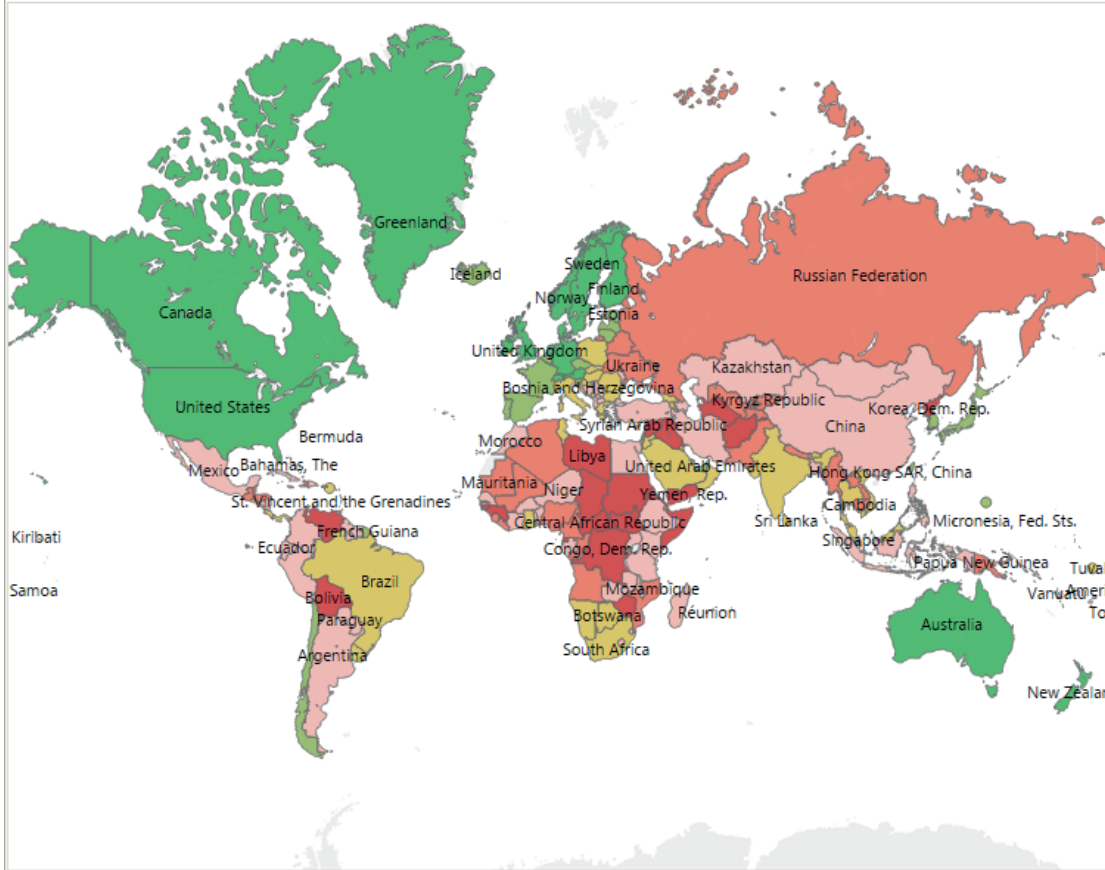
The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org

Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Worldwide Governance Indicators

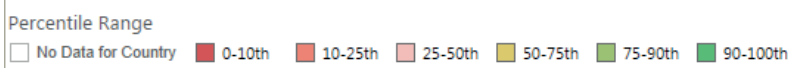


2016, Rule of Law



- Year
2016
- Indicator
- Voice and Accountability
 - Political Stability and Absen.
 - Government Effectiveness
 - Regulatory Quality
 - Rule of Law
 - Control of Corruption

- search ->
- Afghanistan
 - Albania
 - Algeria
 - American Samoa
 - Andorra
 - Angola
 - Anguilla
 - Antigua and Barbuda
 - Argentina
 - Armenia
 - Aruba
 - Australia
 - Austria
 - Azerbaijan
 - Bahamas, The
 - Bahrain
 - Bangladesh
 - Barbados
 - Belarus
 - Belgium
 - Belize
 - Benin
 - Bermuda
 - Bhutan
 - Bolivia
 - Bosnia and Herzegovina
 - Botswana
 - Brazil
 - Brunei Darussalam
 - Bulgaria



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*
 The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org
 Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Як відображене довілля в Угоді про асоціацію

