

Коментарі та пропозиції
Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина»
до проекту Стратегії національної екологічної політики України
на період до 2020 року

Загальні коментарі та пропозиції до проекту Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року (далі - Стратегія):

1. Стратегія розроблена відповідно до вимог Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Розпорядженням КМУ від 17.10.2007 року № 880-р., відтак повинна відповідати закріпленим меті, основним цілям і завданням національної екологічної політики. Водночас, в запропонованій Стратегії поза увагою залишено ряд завдань, реалізація яких передбачена Концепцією, зокрема не відображено завдання, спрямовані на зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, не в повній мірі викладені завдання, що стосуються підвищення якості поверхневих і підземних вод, екологізації сільського господарства.
2. Стратегія має недосконалу структуру: необхідно уніфікувати структуру усіх розділів, встановити нумерацію розділів у цілях, абзаців у розділах цілей, пунктів у завданнях.
3. У завданнях, які стосуються адаптації законодавства України до законодавства ЄС, переходу до природоохоронних стандартів ЄС, необхідно чітко вказувати директиви та стандарти ЄС, у відповідність до яких необхідно привести законодавство України.
4. З проекту документу не зрозуміло, хто відповідальний за виконання задекларованих завдань та подолання вказаних проблем, не завжди встановлено терміни виконання завдань, не зрозуміло, хто здійснює контроль за їх виконанням та яка відповідальність наступає у випадку невиконання запланованих заходів. Такі недоліки приводять до того, що заплановані заходи не реалізуються на практиці та не вважаються обов'язковими їх виконавцями. Тому також варто чітко зазначити, що стратегія є програмним документом, який є обов'язковим до виконання.
5. В проекті Стратегії містяться кількісні зобов'язання в процентному співвідношенні до базового 2010 року, при цьому, не зрозуміло, де зафіксовані кількісні дані, порашовані за 2010 рік і чи вони визначені взагалі. Необхідно чітко вказати, в якому документі, документах містяться кількісні показники за 2010 рік (наприклад, частка екологічно-значущої інформації та соціальної реклами, поширюваної засобами масової інформації (п. 1, ціль 1), показник донорської підтримки проектів громадських організацій – кількість профінансованих проектів (п. 2, ціль 1), рівень викидів двоокису вуглецю, обсяги використання відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії, обсяг викидів найбільш поширених забруднюючих, рівень забруднення вод забруднюючими речовинами, рівень використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів вуглецю (ціль 2) та ін.)
6. Є випадки, коли в проекті Стратегії встановлюються кількісні зобов'язання у процентному співвідношенні, але при цьому не вказується, яким є базовий рік для

відліку (наприклад, ціль 2, «атмосферне повітря», «пропоновані завдання», абзаци 1, 2, 3, 4).

7. В проекті Стратегії міститься багато оціночних, неконкретизованих термінів, які ускладнюють можливість виконання задекларованих завдань та можливість контролю за ходом їх виконання, таких як: «оптимізація», «удосконалення», «мінімізація», «реалістичність», «соціальна прийнятність», «гнучке застосування», «найкращі світові практики», «інноваційна», «покращення», «сприятливий». Для того, щоб оцінити хід виконання програми, потрібно мати уніфікований підхід до розуміння таких понять/термінів.
8. В стратегії існують поняття/термінологія, які потребують додаткового роз'яснення задля того, щоб було зрозуміло, яких заходів повинні вживати виконавці даного програмного документу для виконання покладених на них завдань, наприклад «створення системи управління екологічною інформацією», «інтегроване управління», «ринкова система управління в сфері охорони земель та сталого землекористування», «дієві економічні та адміністративні механізми», «більш чисте виробництво», «хімічна потреба кисню», «біологічна потреба кисню», «природоохоронні критерії до товарів та послуг», «гарячі екологічні точки», «інтегрований дозвіл на природокористування», «формування екомережі» «сприятливий податковий та інвестиційний клімат». Якщо та чи інша термінологія роз'яснена в чинному законодавстві, чи в наукових довідниках, то слід про це вказати в проекті Стратегії із відсиланням до конкретного документу, для уникнення неоднозначного трактування задекларованих завдань.
9. Деякі завдання проекту стратегії носять декларативний характер, що робить неможливим оцінку та контроль за ходом їх виконання. Наприклад, «посилення природоохоронної складової в процедурі відведення земель», «забезпечення реалізації пріоритету вимог екологічної безпеки», «повна реабілітація забруднених територій», (Див. серед переліку пропонованих завдань в розділі «Землі та ґрунти»), «посилення екологічної безпеки», «забезпечення виконання розділу «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», «реформування діючої системи фондів охорони навколишнього природного середовища», «зміцнення інституційної спроможності». В даних випадках не зрозуміло яким чином здійснюватиметься завдання, яких заходів для цього повинна вживати відповідальна особа.
10. Існують випадки декларування завдань, які і так виконуються та в тій чи іншій мірі реалізуються, наприклад «реалізація проектів спільного впровадження» (ціль 2, «атмосферне повітря», «пропоновані завдання», абзац 8).
11. Хоч в проекті Стратегії і вказано на необхідність розроблення та удосконалення нормативно-правової бази, але чітко не зрозуміло, які документи планується розробити та прийняти, які зміни та до яких нормативно-правових актів планується розробити, що також ускладнить хід виконання та контролю за реалізацією

поставлених завдань. Формулювання на зразок «перегляд нормативів якості поверхневих вод» взагалі не містять уточнень, що приводить до того, що не зрозуміло, на предмет чого потрібно такий перегляд здійснювати.

12. Розділ «Моніторинг виконання та ідентифікатори ефективності» є не досконалим, так як не зрозуміло, хто такий моніторинг повинен здійснювати. Необхідно встановити обов'язок із оприлюднення звітів про хід реалізації Стратегії для доступу громадськості, що відповідає чинному законодавству України (ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», Положення про доступ до екологічної інформації).

Коментарі та пропозиції до окремих завдань проекту Стратегії

Ціль 1. Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості.

- Доцільно вказати в цьому розділі на проблемі участі громадськості у прийнятті рішень та **врахування** результатів участі громадськості у прийнятті рішень та шляхи їх вирішення, оскільки на практиці громадськість намагається долучитися до процесів прийняття рішень, але органами державної влади грубо порушуються положення про участь громадськості у прийнятті рішень з питань довкілля, громадськість не інформується про проект рішення, про результати участі громадськості у прийнятті рішень та про причини відхилення коментарів та пропозицій громадськості, деякі важливі рішення з питань довкілля, в тому числі проекти нормативно-правових актів, взагалі приймаються без залучення громадськості, чим також порушується чинне законодавство України.

Завдання 1.

Пункт 3. В завданні щодо створення державної системи інтернет-ресурсів з екологічних питань не вказано, що включатиме в себе система: чи в даному випадку йде мова безпосередньо про веб-сайти органів державної влади, наприклад – Мінприроди та територіальних управлінь, чи мається на увазі створення веб-сайтів з наявною статистичною (іншою) інформацією.

Завдання 3.

Пункт 3.

Фактично, розроблення організаційних механізмів залучення громадськості до процесу екологічної освіти, не може бути кінцевою метою для досягнення окресленої цілі – «Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості». Відтак, зважаючи, на те, що робота над відповідними механізмами триватиме до 2015 року, доцільно доповнити відповідний пункт конкретними заходами щодо апробації відповідних механізмів.

Завдання 4.

Пункт 1.

Некоректно визначено спосіб виконання завдання – «Підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади» - через систематичне інформування про свої діяльність через ЗМІ та інтернет мережу. Фактично, відповідний обов'язок покладено на виконавчу вертикаль

чинним законодавством України, в т.ч. Оргуською конвенцією, Постановою КМУ «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», Постановою ВРУ «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля». Відповідно, спосіб виконання завдання повинен включати в себе: більш конкретизований перелік інформації, що підлягатиме висвітленню, періодичність оновлення інформації, тощо.

Завдання 5.

Пункт 1.

«Створення (2012 р.) і впровадження механізмів доступу зацікавленої громадськості до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень» - не можна розцінювати як чітко сформульоване завдання, оскільки законодавство України уже містить механізми як доступу до екологічної інформації, так і участі у прийнятті рішень. В даному випадку доцільніше виділити питання доступу до інформації та участі громадськості у прийнятті рішень у різні пункти та конкретно сформулювати завдання в кожному з них. Зокрема, в контексті питання доступу до інформації зосередити увагу на заходах щодо протидії порушення права на інформацію (профілактика, зміни до законодавства в частині притягнення держслужбовців до адміністративної відповідальності); щодо участі громадськості – внесення змін до законодавства, в т.ч. до Закону України «Про екологічну експертизу» щодо закріплення гарантій реалізації відповідного цього права, в т.ч. і в частині невідворотного скасування рішення відповідного органу при порушеннях порядку участі громадськості.

Завдання 6.

Перелік заходів для реалізації даного завдання доцільно доповнити обов'язком із «створення банку даних екологічно-безпечних технологій» для того, щоб місцеві громади були про них поінформовані та мали можливість їх запроваджувати на місцях.

Ціль 2. Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки.

Атмосферне повітря

- Даний розділ доцільно доповнити пунктом про «необхідність включення CO₂ в Перелік забруднюючих речовин в Україні». Доцільність такого включення пов'язана з тим, що викиди даного парникового газу в значній мірі впливає на глобальну зміну клімату, при цьому в Україні контроль за викидами парникових газів в належній мірі не здійснюється, підприємства не вживають заходів зі зменшення викидів парникових газів, система видачі дозволів на викиди парникових газів не розроблена та не запроваджена, коли Україна продовжує займати 10-11 місце в світі по викидах парникових газів пропорційно до ВВП.
- Також в даному розділі варто вказати про необхідність створення ефективного механізму витрачення коштів від продажу квот на викиди парникових газів (згідно ст. 17 Кіотського протоколу до РКООНЗК) та контролю за витраченням коштів за цільовим призначенням, оскільки реалії в Україні є такими, що такі кошти поступають, але витрачаються не за цільовим призначенням, що суперечить вимогам та меті РКООНЗК.

Пункти 2 - 4.

У всіх зазначених пунктах, що стосуються оптимізації структури енергетичного сектору, нарощування обсягів використання відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії, зменшення обсягів викидів найбільш поширених забруднюючих речовин із стаціонарних джерел викидів, зазначена кінцева ціль у відсотках, в залежності від періоду виконання. Разом з тим, не зрозуміло, в якому випадку ціль вважатиметься досягнутою: зокрема, «збільшення використання енергетичних джерел з більш низьким рівнем викидів двоокису вуглецю на 20 % до 2020 року» включає у себе відповідні дії по реконструкції на усіх підприємствах, чи до уваги буде братися загальні зведені показники.

Пункт 9.

Не встановлено терміну реалізації завдання, що створить умови для його невиконання та затягування із виконанням.

Водні ресурси.

Пункти 1 і 2.

Вказані завдання за смисловим навантаженням сформульовано надто загально, оскільки, в першому випадку, не зрозуміло, які саме зміни до законодавства України повинні бути внесені, в іншому, в якому напрямку планується проведення реформування системи державного управління.

Пункт 4.

Формулювання завдання не дає змоги визначити критерії оцінки результату: до уваги прийматиметься загальний відсоток зниження рівня забруднення вод забруднюючими речовинами по Україні чи відповідний відсоток буде обов'язковим для усіх міських очисних споруд.

Ліси.

Пункт 2,4.

Вважаємо, що строки для удосконалення механізмів раціонального використанні лісових ресурсів та упровадження економіко-правового механізму стимулювання лісорозведення аж до 2020 року є необґрунтовано довгим (у часі), дане завдання можна та необхідно виконати швидше.

Захист від надзвичайних ситуацій.

- Актуальною залишається проблема **негайного** інформування населення про надзвичайні ситуації, тому слід зазначити, що інформування повинно відбуватися негайно і компетентні особи повинні нести відповідальність за порушення даної норми чинного законодавства України, і, відповідно, вище посадові особи повинні слідкувати за дотримання чинного законодавство у даному аспекті.

Пункт 4.

Мова повинна йти не лише про створення реєстру, але й про забезпечення доступу громадськості до такого реєстру.

Відходи та небезпечні хімічні речовини
щодо відходів

Пункт 2.

Не конкретизовано, чи при реалізації цього завдання презюмується наявність спеціалізованих та екологічно безпечних полігонів у містах з відповідною кількістю населення чи такими міста лише плануються забезпечуватися. Відтак, при відсутності полігонів, потрібно деталізувати строки виконання завдання шляхом визначення терміну побудови останніх.

Щодо хімічних речовин.

Пункт 3.

Необхідно чітко зазначити про посилення контролю з чийого боку йдеться, тобто хто, які органи мають посилити, звернути особливу увагу на контролюючу діяльність у даній сфері.

Біобезпека.

Пункт 1.

«Забезпечення, до 2010 р., зміцнення кадрового та матеріально-технічного потенціалу інституцій, залучених до створення та впровадження системи біобезпеки в державі» - декларативне завдання, в т.ч. зважаючи на строки виконання.

Ціль 3. Досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля.

Пункт 1.

Не коректно сформульоване завдання: мінімізація порушень санітарно-гігієнічних вимог якості повітря не досягається за рахунок систем автоматичного моніторингу. Більш того, не зрозуміло за рахунок чого буде посилено екологічний контроль (збільшення штату працівників, ін.), в який спосіб будуть оцінюватися результати відповідних заходів: при якій саме мінімізації в кількісному чи відсотковому еквіваленті така вважатиметься прийнятною.

Пункт 4.

Не зрозуміло в який спосіб повинно відбуватися «посилення інспекційного екологічного контролю за дотриманням законодавства у процесі розміщення, будівництва, експлуатації нових і реконструкції існуючих промислових підприємств та інших об'єктів»: шляхом видання нових підзаконних нормативно-правових актів чи в інший спосіб; в чому неефективність діючого контролю.

Пункт 5.

П'ятирічний термін для розроблення «інституційних засад для розвитку активного інформування населення щодо наявних та потенційно небезпечних екологічних ризиків» видається занадто великим, зважаючи на урегульованість питання інформування чинним законодавством, в т.ч. ст.25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Більш доцільним було б відображення у відповідному пункті шляхів реалізації питання активного інформування.

Пункт 8.

Занадто загальне формулювання, яке визначає не завдання, а загальну мету конкретного підрозділу Стратегії. В даному випадку завдання повинно визначати конкретні шляхи реалізації принципів і завдань сталого розвитку населених пунктів.

Ціль 4. Інтеграція екологічної політики.

В промисловості та енергетиці:

Пункт 1.

Не зрозуміло, хто визначатиме, чи є дане джерело з низьким рівнем викидів вуглецю чи ні, оскільки відповідно переліку чи інструкцій немає, тому потрібно кількісно визначити це питання, та вказати, які саме джерела вважаються як такі, що мають низький рівень викидів.

Пункт 2.

Коли мова йде про екологічно безпечні технологічні процеси, не зрозуміло, які відносяться до таких, тому відповідний перелік також необхідно розробити, щоб виконання даного завдання було можливим та контрольованим.

Пункт 4.

«Посилення екологічної безпеки енергетичної галузі» не можна вважати завданням через несформульованість кінцевого результату.

Пункт 8.

На практиці дане зобов'язання означає збільшення викидів парникових газів приблизно на 50 % у порівнянні з сьогоднішнім днем, оскільки Україна знизилася рівень викидів парникових газів у порівнянні з 1990 роком через значний спад економіки. Тому слід обґрунтованим було б зобов'язання не збільшувати викиди парникових газів у порівнянні з 2010 роком, що є доцільним та обґрунтованим і відповідає меті РКООНЗК

На військових об'єктах:

Пункт 2.

Проведення екологічної експертизи та ОВНС з метою забезпечення екологічно безпечного природокористування в ході оперативної та бойової підготовки, під час проведення військових навчань та тренувань очевидно потребуватиме, насамперед, внесення змін до ст.14 Закону України «Про екологічну експертизу» (шляхом доповнення).

Пункт 4.

Завдання щодо ліквідації наслідків екологічної шкоди, завданої військовою діяльністю, потребує більшої деталізації, зокрема, розкриття поняття військової діяльності, порядку визначення розмірів шкоди, періоду, за який така обчислюється, етапності виконання завдання.

Пункт 5.

Не може значитись як завдання, оскільки не передбачає жодних конкретних дій, спрямованих на досягнення мети. Водночас забезпечення доступу до екологічної інформації є обов'язком держави, закріпленому в законодавстві України.

Ціль 6. Забезпечення збалансованого використання природних ресурсів.

Пункт 1.

Забезпечення виконання розділу «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС не може позиціонуватися як конкретне пропонуване завдання. Пункт

повинен бути доповнений конкретними діями, які повинні вживатися державою протягом відповідного строку для досягнення мети – виконання вимог відповідного розділу Угоди.