

**Громадське лобіювання  
першочергових рішень влади  
для підвищення ефективності  
екологічної політики**

Публікація підготовлена Всеукраїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86» в рамках проекту «Громадське лобювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Видання здійснене за фінансової підтримки МФ «Відродження» та OxfamNovib (Нідерланди).

Публікацію підготували:

Ганна Голубовська-Онісімова, президент ВЕГО «МАМА-86»

Лідія Грінкевич, координатор проекту

Редактор: Олександра Заруцька

Макет: Юрій Онісімов

Наші координати:

вул. Михайлівська, 22, 01001, Київ-1, Україна,  
тел. (044) 278-77-49, 278-31-01, факс (044) 279-55-14,  
ел. пошта: [info@mama-86.org.ua](mailto:info@mama-86.org.ua)  
<http://www.mama-86.org.ua>

# ЗМІСТ

Вступ .....	5
<b>Частина I. Ганна Голубовська-Онісімова. Екологічна політика в Україні та вплив громадськості.....</b>	<b>7</b>
Подяка.....	8
Виконавче резюме.....	9
Вступ .....	10
I. Проблеми екологічної політики України.....	12
II. Деякі загальні причини виникнення і поглиблення екологічної кризи.....	35
III. Першочергові рішення влади для підвищення ефективності екологічної політики.....	42
Використана література .....	49
<b>Частина II. Громадське лобювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики — проект ВЕГО «МАМА-86» в контексті природоохоронного руху.....</b>	<b>51</b>
Спільні дії українських природоохоронних неурядових організацій з громадського лобювання .....	52
Методика підготовки та проведення кампанії з громадського лобювання .....	58
Шляхи підвищення ефективності екологічної політики .....	66
Резолюція учасників громадських обговорень «Екологічна політика — реалізація наших інтересів» (Проект) .....	88
Концепція діяльності спілки громадських природоохоронних організацій «Зелений Майдан» (Проект).....	104
Декларація учасників громадянської ініціативи «Зелений Майдан» (Проект) .....	126
Положення про спілку громадських організацій та громадських активістів «Зелений Майдан» (Проект) .....	126

### **Частина III. Документи громадського природоохоронного руху України ..... 131**

Лист-звернення представників екологічного руху України до Президента України В. Ющенка «Суспільство потребує ефективної екологічної політики» .....	132
Спільна заява екологічних громадських організацій на Перших Президентських слуханнях «Виклики, породжені свободою» 28 листопада 2005 року.....	136
Указ Президента України № ___/2005 «Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики» (Проект) .....	138
Обґрунтування необхідності підготовки Указу Президента щодо пріоритезації екологічної політики для забезпечення екологічної безпеки та переходу до екологічно збалансованого розвитку .....	140
Резолюція круглого столу «Екологічна політика в Україні до і після виборів: як досягти позитивних змін?».....	145
Просвітницько-агітаційна акція «За пріоритезацію екологічної політики». Звіт.....	148
Відкритий лист Президенту України, Голові Верховної Ради України, в. о. Прем'єр-міністра України, лідерам депутатських фракцій та депутатам Верховної Ради України.....	154
Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 395 від 4.09.2006 р. «Про політичні пріоритети, стратегічні напрями і завдання міністерства» .....	158
Відкритий діалог: влада, промисловість та громадянське суспільство. Сталий розвиток довкілля в Україні. 20 вересня 2006 року, м. Маріуполь. Резолюція секції «Участь громадянського суспільства в плануванні та здійсненні екологічної політики» .....	166
Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Відкритий діалог: влада, промисловість і громадянське суспільство. Сталий розвиток довкілля в Україні» (Проект) .....	178

## ВСТУП

Ця публікація підготовлена в рамках проекту «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики», який виконувався Всеукраїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86» у партнерстві з Еколого-культурним центром «Бахмат» (м. Артемівськ), Асоціацією «Наш дім» (м. Івано-Франківськ) та Кримською республіканська асоціацією «Екологія і Мір» (м. Сімферополь), за участі Луганської обласної екологічної організації «Зелений Світ», за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Проект було спрямовано на консолідацію зусиль екологічних громадських організацій України для відстоювання власної позиції та підвищення впливу на органи влади шляхом проведення кампанії з громадського лобіювання, інформування громадськості про стан екологічної політики та розвиток суспільного діалогу щодо можливостей підвищення її ефективності.

Мета цієї публікації — не відзвітувати за здійснений проект, а дати уявлення про етап, на якому перебувають як вітчизняна екополітика, так і український громадський природоохоронний рух взагалі. Тому окрім основних результатів проектної діяльності — аналітичного документу «Екологічна політика в Україні та вплив громадськості», аналітичного звіту за результатами експертного опитування, методики проведення громадського лобіювання, резолюції громадського обговорення, проектів установчих документів спілки «Зелений Майдан» — в публікації коротко описаний досвід співпраці українських екологічних НУО та опубліковані документи зеленого руху, спрямовані на подолання екологічної кризи в державі.

Робота ВЕГО «МАМА-86» з лобіювання пропозицій для поліпшення екологічної політики та законодавства на місцевому, національному та міжнародному рівнях, триває. Ми запрошуємо всі зацікавлені сторони приєднатися до нас і чекаємо на пропозиції співпраці та коментарі.



# **ЧАСТИНА І**

**Ганна Голубовська-Онісімова**

## **ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ ТА ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ**

## Подяка

Ця робота стала можливою завдяки підтримці Програми розвитку громадянського суспільства Міжнародного фонду «Відродження». Я хочу подякувати персонально Олександрю Северину, директору програми «Посилення впливу громадянського суспільства», за моральну підтримку.

Я також дякую Альянсу «Майдан» та його активістам за щоденну працю, яка підтримує віру в спроможність громадян приборкати владу і поставити її на службу людям і державі.

Я вдячна своїм колегам по природоохоронному руху з Національного екологічного центру України, Еколого-культурного центра «Бахмат» (м. Артемівськ), Кримської республіканської асоціації «Екологія і мир», Асоціації «Наш Дім» (м. Івано-Франківськ), Миської молодіжної громадської організації «Екоклуб» (м. Рівне), Екологічно-гуманітарного об'єднання «Зелений Світ» (м. Чортків), Дніпродзержинської громадської екологічної організації «Голос природи», Міжобласного товариства екологічної групи «Печеніги» (м. Харків), Екологічної громадської організації «Відродження» (м. Татарбунари, Одеська область), Луганської обласної екологічної організації «Зелений світ», Молодіжного екологічного об'єднання «Гея» (м. Севастополь), Миколаївської обласної дитячої громадської організації «Миколаївська спілка скаутів», Миколаївського клубу «Спільні дії», Обласної екологічної асоціації «Зелений рух Донбасу», Української екологічної асоціації «Зелений Світ» (голова — Коробко М. І.), Хмельницької обласній організації Українського товариства охорони природи, регіональних осередків ВЕГО «МАМА-86», які підтримали ініціативу «Зелений майдан» і цим надихнули мене на подальше вивчення проблем української екологічної політики та впливу на неї окремих громадян і громадських організацій.

Я дуже дякую Андрію Артову, Володимирі Березіну, Юрію Васідлову, Андрію Демиденку, Валерію Денщику, Олегу Дзюбинському, Сергію Курикіну, Дмитру Скрильнікову, Олександрю Стегнію, Олександрю Степаненку, Володимирі Тихому, Олені Турос, Ганні Цветковій та Ользі Цигульовій за корисні зауваження, коментарі та підбадьорливі жарти.

Я дякую Всеукраїнській екологічній громадській організації «МАМА-86» та її співробітникам за допомогу в підготовці цього видання.



## Виконавче резюме

Запропонований аналітичний документ розглядає основні проблеми екологічної політики в Україні, яка визначається як неефективна, оскільки кризовий стан навколишнього середовища протягом тривалого часу залишається незмінним або навіть поглиблюється.

У першій частині огляду описуються численні ознаки неефективності української екологічної політики і наводяться дані щодо зростання антропогенного тиску на довкілля та медико-демографічної кризи, а також аналізуються причини неефективності політики, спричинені певними особливостями її програмного, законодавчого, інституційного, інформаційного та фінансового забезпечення. У роботі аналізується стан секторальної інтеграції екологічної політики, інституційна спроможність системи охорони довкілля, система підготовки інформації для управлінців та населення, інформування та участь громадськості в процесі прийняття екологічно значущих рішень, а також економічні та фінансові механізми екологічної політики України. У підрозділах першої частини наводяться приклади успішного лобювання громадськістю деяких рішень різних гілок влади.

У другій частині огляду наводиться аналіз деяких загальних причин виникнення і поглиблення екологічної кризи, серед яких виділені неврахування існуючою структурою економіки природно-ресурсних обмежень розвитку країни, відсутність умов для сільських виробників ефективно користуватися землею, неспроможність системи врядування в цілому забезпечити ефективне управління в Україні, а також слабкість громадянського суспільства, яке все ще не може ефективно впливати на владу.

Третя частина пропонує рекомендації щодо першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики в Україні, що спрямовуються на підвищення пріоритету та інтеграційного потенціалу екологічної політики для сталого розвитку, формування чіткої екологічної політики, зокрема створення основних програмних документів сучасного зразка, а також підсилення організаційного потенціалу для вирішення таких нагальних проблем, як повсюдний конфлікт інтересів органів місцевого самоврядування та виконавчої вертикалі влади щодо забезпечення інтересів держави відносно об'єктів ПЗФ. Третя частина огляду завершується рекомендаціями стосовно створення умов для системної участі громадськості в процесі прийняття офіційних рішень щодо питань, які стосуються довкілля.

## Вступ

Цей огляд екологічної політики України підготовлений не тільки і не стільки для фахівців природоохоронних державних, наукових та громадських організацій, як для більш широкої аудиторії, щоб отримати розуміння й підтримку експертів різного фаху, а також лідерів і організацій громадянського суспільства, які працюють для його зміцнення в Україні поки що без урахування ідей і принципів екологічно збалансованого розвитку. Природоохоронні організації потребують об'єднання зусиль з громадськими ініціативами інших секторів, щоб разом прислужитися пріоритетизації та інтеграції екологічної політики до загального процесу соціально-економічних реформ в країні.

У 1990 році Верховна Рада України проголосила країну зоною екологічного лиха. У 2004 році уряд в Стратегії економічного та соціального розвитку України (2004—2015 роки) охарактеризував у цілому екологічну ситуацію на території України як кризову. Наприкінці 2005 року низка авторитетних природоохоронних громадських організацій України дійшла висновку, що поточний кризовий стан навколишнього природного середовища та пов'язаного з цим чинника здоров'я населення становить загрозу для національної безпеки України.

Пропонований нарис носить критичний характер, незважаючи на деякі позитивні зрушення в царині формування екологічної політики та управління охороною навколишнього середовища, принаймні в центральному апараті Міністерства охорони навколишнього природного середовища. З одного боку, Мінприроди запланувало на 2007 рік виконання пріоритетних завдань, які були сформульовані за участі громадських організацій та об'єднань (наказ Мінприроди № 395 від 4 вересня 2006 р.). З іншого, наразі зарано очікувати на результати, і попереду ще важкий шлях впровадження цих рішень, більшість яких є досить амбітними з огляду на застарілість і системність проблем.

Варто зазначити, що за останній (2006) рік з'явилася низка документів міжнародних організацій, які оцінювали ефективність екологічної політики в Україні, більшість з яких є вільними для доступу, а саме:

- Проект другого огляду результативності природоохоронної діяльності України Європейської економічної комісії ООН (рекомендації затверджені восени 2006 р.).
- Проект Стратегічного екологічного документа Програми розвитку ООН в Україні.
- Огляд діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

- Аналіз проблем і взаємозв'язку навколишнього середовища і безпеки у східній Європі (Білорусь — Молдова — Україна), Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Ці документи певною мірою схожі між собою за структурою і дають як вичерпний аналіз ситуації, проблем і причин їх виникнення, так і рекомендації. За багатьма позиціями висновки збігаються не тільки між собою, але й з незалежними висновками громадських природоохоронних організацій України.

В огляді використовувалися ці матеріали, а також нові урядові документи, численний доробок лідерів українського природоохоронного руху, окремих громадських організацій та експертів.

# I. Проблеми екологічної політики України

**Головна проблема** полягає в тому, що українська екологічна політика є неефективною, тобто такою, що не забезпечує охорони навколишнього природного середовища від забруднення, збереження необхідної площі територій/ландшафтів в природному стані та раціонального використання природних ресурсів. Вона також не забезпечує дотримання конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та компенсацію завданої порушеннями цього права шкоди. На думку багатьох експертів, чітка екологічна політика в Україні просто відсутня, оскільки не має цілей і планів дій з втілення, а ті, що є, не фінансуються.

В останньому проекті другого Огляду результативності природоохоронної діяльності (ОРПД) України (Європейська економічна комісія ООН, 2006) зазначається, що зміни, проведені урядом України в системі захисту довкілля та управління природними ресурсами з часу першого ОРПД (1999), не призвели до очікуваних поліпшень, тому що не були послідовними чи достатньо глибокими, а також нівелювалися недосконалістю інституціональної системи управління галуззю.

## Ознаки неефективності екологічної політики

Антропогенне навантаження на довкілля від викидів промислових підприємств у розрахунку на кілометр квадратний площі країни складає близько 6,5 т, на душу населення — 133 кг на рік (2005 р.). Двадцять п'ять відсотків цього обсягу складають викиди підприємств, що підпорядковані Міністерству палива та енергетики України.

Рівень забруднення є одним з вагомих чинників медико-демографічної кризи в державі. На тлі від'ємного приросту населення зростає смертність немовлят віком до 1 року. Так, якщо в 2004 році вона складала 9 дітей на 1 тисячу новонароджених, то в 2005 — вже 10, а в 2006 — 11. Зростання смертності дітей до 1 року викликане збільшенням кількості вроджених вад розвитку, що є визнаним в усьому світі маркером екологічного неблагополуччя.

Україна щорічно продукує від 700 до 1 720 мільйонів тонн твердих відходів. Тільки мала частка твердих відходів, від 10 до 12 відсотків, переробляється. Загальна кількість накопичених відходів в Україні складає більш ніж 25 млрд. т (приблизно 40 кг на кожний квадратний метр площі). Полігони, звалища, сховища, шламонакопичувачі, терикони займають 165 тисяч гектарів, або близько 4% території України (*це дорівнює площі українських Карпат!*). Непромислові відходи зосереджені на 700 міських звалищах. На 80% з цих звалищ не здійснюють запобіжних заходів для захисту підземних вод і повітря від забруднення. В Україні немає системи поводження зі сміттям, не кажучи вже про безпечне знешкодження. (На території Японії, наприклад, функціонує три тисячі сміттепереробних заводів,

що використовують екологічно сприятливі технології, а в Україні збудовано чотири сміттєспалювальних — працює чи не один в м. Києві, і той становить небезпеку для довкілля та здоров'я населення як джерело викидів діоксинів). В Україні тільки 3% побутових відходів переробляються.

Згідно з офіційною статистикою, в Україні накопичено 19 406 тонн непридатних пестицидів (НП), які в разі зберігання без дотримання правил техніки безпеки становлять підвищену небезпеку як джерело забруднення ґрунтів і ґрунтових вод, а також отруєння людей. Відомі непоодинокі випадки несанкціонованого використання НП, більшість яких знаходиться в стані сумішей і навіть не ідентифікована. Значна частина загальних «запасів» НП належить до класу стійких органічних забруднювачів. Водночас ці дані, за переконанням фахівців, є далеко не остаточними, оскільки звалища НП «розкидані» по всій території України. Їх широка розповсюдженість, занедбаний стан, відсутність господарів, втрата документів дозволяють зробити припущення, що процес інвентаризації ще далеко не завершений і обстеження сільських господарств, особливо віддалених від районних центрів, треба продовжувати. Результати нещодавно проведеного рейду Держуправління охорони навколишнього середовища в Запорізькій області яскраво підтверджують це припущення: за короткий період було знайдено 44 неврахованих в офіційній статистиці складів і звалищ НП.

Частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні зростає майже вдвічі порівняно з 1990 р. (у 2005 р. скинуто 3444 млрд. м<sup>3</sup> забруднених стоків). Разом із зростанням об'ємів неочищених стоків, що скидаються, головним чином, у поверхневі води, загострюється проблема обробки та утилізації осадів на очисних спорудах. Нині на більшості станцій очистки стічних вод накопичені величезні обсяги недостатньо зневодненого та частково нестабілізованого осаду, який складається на мулових майданчиках на околицях міст. Унаслідок відсутності технологій переробки щороку його обсяги зростають на 40 млн. тонн, які для розміщення потребують 120 га на рік.

На сьогодні практично всі водойми за рівнем забруднення наблизилися до 3-ої категорії, у той час як діючі системи підготовки питної води розраховані на 1—2 категорії якості води. Основними забруднювачами водойм є підприємства комунального господарства, але внаслідок недостатнього фінансування будівництво та реконструкція більшості об'єктів каналізування та водопостачання практично не проводиться. Іншими важливими дестабілізуючими чинниками екологічної ситуації, що призводять до замулення, забруднення та заростання річок і водойм, є надмірна зарегульованість річкового стоку, розораність території та низька лісистість.

Наразі на 20% території України з тенденцією до зростання мають місце процеси підтоплення, а 11—25% зрошуваних земель уражені процесами вторинного засолення. Особливо потерпають від підтоплення міста й селища Дніпропетровської, Донецької, Луганської, Одеської та Херсонської областей. Щорічні еко-

номічні збитки від підтоплення лише міських територій в Україні оцінюються у 2,2 млрд. грн. Від підтоплення земель тією чи іншою мірою потерпають до 16 млн. населення України.

Загалом тільки один з кожних 10 га сільгоспугідь має нормальний екологічний стан. Зростає рівень токсичного забруднення ґрунтів. Сільськогосподарська освоєність території досягла 79%, рівень розораності всього земельного фонду становить близько 58%. Інтенсивною ерозією уражені 18% території України. При цьому досі не реалізовано жодної цільової програми з охорони та раціонального використання земель.

Площа лісів в Україні складає близько 16% загальної території, а для нашої кліматичної смуги оптимальним є показник у 20%.

Впродовж останніх років зелені зони зникають з територій великих міст внаслідок ущільнення забудови при відсутності затверджених генеральних планів, непрозорих процедурах виділення земельних ділянок місцевою владою, корупційних діях її представників.

Зараз Україна, займаючи менше ніж 6% території Європи, володіє не менш ніж 35% її біорізноманіття, водночас багато ендемічних для України та Європи видів знаходяться під постійною загрозою зникнення внаслідок техногенного тиску на навколишнє природне середовище.

Почастішали випадки незаконного захоплення земель природно-заповідного фонду (ПЗФ), зміни меж територій об'єктів ПЗФ під тиском корпоративних економічних інтересів вузького кола осіб. При цьому основним фактором негативного впливу на стан ПЗФ є відсутність проектів землеустрою об'єктів ПЗФ. Наприклад, в Автономній республіці Крим тільки 34 з 149 об'єктів мають винесені в натуру межі.

Внаслідок недосконалої системи екологічного моніторингу, відсутності вимірюваних цілей і завдань в основних документах екологічної політики, відсутності основного документа екологічної політики — Національного плану дій, відсутності системи щорічної комплексної оцінки досягнення вимірюваних цілей і завдань (відповідно до співвідносних з міжнародними показників), насамкінець, відсутності чіткого вектора на позитивні зрушення в цій царині досить важко однозначно стверджувати, чи ситуація полишається такою ж поганою, чи погіршується. Залишається тільки спиратися на окремі показники, факти й враження та загальний закон зростання ентропії в неупорядкованих системах, виходячи з чого екологічна ситуація в Україні погіршується і має перспективу перейти від стану кризового до катастрофічного, якщо не відбудуться суттєві зміни як в загальних пріоритетах державної політики, так і в системі управління охороною навколишнього природного середовища.

# Основні причини неефективності екологічної політики

## Політика (politics)

*Головною причиною неефективності екологічної політики є її низький пріоритет в державі та відсутність політичної волі змінити ситуацію.* Політичні сили, які склали в 2006 році правлячу коаліцію у Верховній раді України, схоже, сприймають екологічний чинник так само, як їхні попередники — як перешкоду для економічного зростання України. Ані проект першої, ані друга Коаліційна угода, ані Програма Уряду чи План дій «Україна — ЄС», проекти програми соціально-економічного розвитку, напрямки першочергових інвестиційних проектів та першочергових бюджетних витрат не включають в себе охорону навколишнього середовища як один з головних пріоритетів розвитку сучасної України. Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для чиновників всіх щаблів, а також виробників щодо необов'язковості врахування вимог охорони довкілля у власній діяльності як на стадії галузевого планування, так і в повсякденній діяльності. Тому Україна так легко порушує власні міжнародні зобов'язання. Так, лише під час виконання економічно недоцільного проекту будівництва суднохідного каналу Дунай — Чорне море через гирло Бистре Україна порушила Боннську, Дунайську, Еспоо, Рамсарську, Оргуську і Бернську конвенції одночасно.

## Політика (policy)

### *Програмне, законодавче, інституційне, інформаційне, фінансове забезпечення*

Україна — чи не єдина держава на території Європи, яка не має Національного плану дій з охорони навколишнього середовища (хоча рішення про його підготовку ухвалене міністром охорони навколишнього природного середовища В. Г. Джарти і є прикладом успішного громадського лобювання).

Документ «Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля», затверджений Верховною Радою в 1998 році, залишився лише декларацією внаслідок великої кількості непріоритетованих і невимірюваних цілей і завдань, і, відповідно, недостатнього фінансового забезпечення. До того ж цей документ створювався у період економічного спаду і не відповідає сучасним екологічним та економічним вимогам. На його виконання було підготовлено і впроваджується 11 загальнодержавних і національних екологічних програм, які координує безпосередньо Мінприроди, а також 15 цільових екологічних програм, які координуються іншими урядовими органами у співпраці з Мінприроди. Ефективність виконання «Основних напрямків» і програм не оцінювалася, програми постійно не дофінансовувалися. Увесь процес програмного планування носив фрагментарний характер і не давав стратегічної вказівки щодо вимірюваного поліпшення стану довкілля.

Наразі Мінприроди планує визначити нові стратегічні підходи до реалізації екологічної політики в Україні, а також розробити відповідно до сучасних стандартів Національний план дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС), в якому за участі зацікавлених сторін були б означені вимірювані цілі та завдання.

Першим національним планом дій європейського типу в Україні став Національний план дій з гігієни довкілля, прийнятий в 2000 році, але він жодного разу не отримував окремого фінансування і практично не був виконаний.

Стратегія сталого (екологічно збалансованого) розвитку України, яку вона зобов'язалася підготувати в 1992 році на Глобальній конференції ООН з довкілля та розвитку, досі існує у вигляді проектів.

Хоча проект Постанови про схвалення проекту Основних напрямів економічного, соціального та природоохоронного розвитку України до 2020 року внесено до Верховної ради (профільний — комітет з питань економічної політики) в липні 2007 року, Головне науково-експертне управління секретаріату ВРУ дало в цілому негативну оцінку цьому документу. Висновок управління твердить, що «...як наявний міжнародний досвід, так і рекомендації наукової спільноти світу в даний час не надають надійних рекомендацій щодо конкретних ефективних механізмів трансформації фактично всіх аспектів функціонування держави і суспільства у бік сталого розвитку (З цим, до речі, не можна погодитися. — Прим. автора). Вирішення всього комплексу проблем, які окреслені достатньо повно в документі, потребує не просто технологічного переоснащення всіх галузей народногосподарського комплексу, а радикальної зміни технологічного укладу реального сектору економіки. З огляду на це необхідна оцінка реальних можливостей держави і суспільства, насамперед фінансових, науково-технічного і природного потенціалу тощо. Звідси випливає й необхідність визначення етапів можливої динаміки просування країни до сталого розвитку (що зовсім не виключає необхідності прийняття Концепції як вектора поступового руху — Прим. автора)».

Чинне природоохоронне законодавство України розвивалося більше 15 років і, на думку як міжнародних, так і національних експертів, представляє собою систему, яку досить важко тлумачити. Українське законодавство є суперечливим і недостатньо взаємопов'язаним, тому його не тільки важко відслідковувати, але й застосовувати, і, що важливо, контролювати виконання. Складність українського природоохоронного законодавства стимулювала роботу над Екологічним кодексом, але вона не була належним чином організована, тому наразі існує декілька неузгоджених проектів. Загальна тенденція говорить про те, що кількість екологічних законів та підзаконних актів зростає, а дотримання вимог законодавства навпаки — зменшується. Крім вже згаданої загальної причини неповаги до екологічних законів, можна назвати також недостатньо жорсткі норми адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення, а також недосконалість економічних механізмів стимулювання раціонального природокористування і впровадження екологічно безпечних технологій.



Загальний процес творення політики (policy) і законодавства України щодо питань довкілля є непослідовним, в ньому часто відсутні спадковість і логіка. Наприклад, Закон про Основи національної безпеки України (2003 р.) виділяє одним з «головних пріоритетів національних інтересів» забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів та описує відповідні загрози для національної безпеки. Більше за те, закон описує і пов'язані з природно-ресурсним чинником економічні загрози, таким чином закладаючи засади інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку.

Ще далі в сенсі сучасного розуміння коренів проблем і першочергових необхідних дій просунулася Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004—2015 роки («Шляхом європейської інтеграції»), де основним завданням забезпечення екологічної безпеки визначається інтеграція екологічної складової у стратегію проведення соціально-економічних реформ (Розділ XVI. Стратегія забезпечення економічної та екологічної безпеки, 2004 р.).

Логічним наслідком цих двох законодавчих актів повинно було б стати включення міністра охорони навколишнього природного середовища до складу Ради національної безпеки, що суттєво підсилило б статус Мінприроди, надаючи йому силових ознак, а ідея інтеграції екологічної складової отримала б подальший розвиток і була закріплена законодавчо як пріоритет. Але цього не тільки не відбулося, але практично та сама урядова команда, яка готувала і затверджувала вищезгадану стратегію, тепер готує нову стратегію «новітнього» соціально-економічного розвитку, в якій охороні довкілля приділено півсторінки серед другорядних завдань (перший проект Програми соціально-економічного розвитку України на 2007—2011 роки «Конкурентна Україна»).

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007 рік в першій частині «Цілі та пріоритети соціально-економічної політики на 2007 рік» у четвертій цілі «Формування нової якості суспільних послуг» сьомим підпріоритетом визначає «Удосконалення системи управління та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища». Конкретні завдання, які необхідно для цього здійснити:

- удосконалення системи державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- запровадження більш жорстких нормативів скидів та викидів забруднюючих речовин; прийняття Закону України «Про Національну концепцію впровадження більш чистого виробництва»;
- підвищення ефективності використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища та спрощення порядку визначення зборів за спеціальне використання природних ресурсів;

- формування екологічної мережі, розширення природно-заповідного фонду;
- створення нормативно-правової та інформаційної бази впровадження механізмів, передбачених Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, зокрема розроблення та затвердження нормативно-правової бази, забезпечення функціонування стандартизованої захищеної системи реєстрів антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, порядок видачі дозволів на них, створення та порядку ведення банку даних щодо екологічно безпечних технологій, обміну інформацією з питань використання технологій між Україною та Сторонами Рамкової конвенції і методів зменшення обсягу антропогенних викидів та збільшення абсорбції парникових газів.

На перший погляд, все гаразд — і обмежена кількість пріоритетів виділена, і другий *критерій досягнення пріоритетів* — забезпечення менших темпів росту забруднення навколишнього природного середовища відносно темпів росту ВВП — відповідає сучасним уявленням про те, як слід вимірювати прогрес (правда, в розвинених країнах, де значні кошти вже були вкладені в зменшення забруднення). Однак «удосконалення управління і контролю» навряд чи має бути самоціллю, скоріше, це все-таки інструмент, а головна ціль — зменшення обсягів викидів і скидів (забруднення) — чомусь не вказана зовсім. Тобто, замість абсолютного зменшення забруднення планується відносно до ВВП або, іншими словами, збільшення забруднення меншими темпами (якщо очікувати, звісно, що ВВП і далі буде зростати)<sup>1</sup>. Не до кінця зрозуміло, чому в цьому документі замість посилення економічних важелів впливу пропонується впровадити більш жорсткі стандарти викидів і скидів. Не менший інтерес викликає перший критерій досягнення пріоритетів: розширення площі природно-заповідного фонду до 5% від загальної території України. Дивно, чому це — перший критерій. Мабуть, щоб приховати практичне зниження цього пріоритету в загальній політиці розвитку. Так, в стратегії «*Шляхом європейської інтеграції*», про яку вже йшлося вище, передбачалося (відповідно закону «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки»), що «...в 2015 р. частка земель природно-заповідного фонду має складати 10,4% загальної території України, *пром'яжний показник у 2005 р. — 7,5%*». Такі самі показники проголосила Україна на 60-й сесії генеральної асамблеї ООН в 2005 році, представляючи власні Цілі тисячоліття (Міністерство економіки України, Цілі розвитку тисячоліття 2000+5, 2005). Зараз, у 2007 році, стратегічне планування передбачає розширення площі природно-заповідного фонду лише до 5% від загальної території України.

Пересічний житель України пояснить ці розбіжності прізвищем президента, який затвердив стратегію «*Шляхом європейської інтеграції*». Більш спокушений український громадянин, якому доводилося мати справу з західними зразками під-

1 Це також суперечить пріоритету діяльності № 3 Мінприроди (наказ № 395 Частині III видання), згідно з яким має відбутися посилення заходів екологічної безпеки та зменшення рівня забруднення довкілля, зокрема шляхом реалізації принципу «забруднювач платить».

готовки та впровадження політики (policy), зрозуміє, що *наші політики вищої ланки й досі плутають поняття політики в значенні «politics» і політики як «policy»*, внаслідок чого державні установи регулярно втрачають «інституційну пам'ять». А досвідчений природоохоронець питає себе і колег, чи не використовується свідомо заполітизованість та екологічне невігластво українського суспільства, щоб бодай трохи продовжити період отримання надприбутків окремими олігархами за рахунок економії на природоохоронних заходах і модернізації виробництва, привласнення земель природно-заповідного фонду, а також стримування неодноразово задекларованої структурної перебудови економіки?

У ситуації, що склалася, багато буде залежати від позиції Мінприроди і того, наскільки цей уповноважений орган зможе протистояти негативним тенденціям. Підсилити його позиції може громадськість, яка послідовно виступає за надання пріоритетності природоохоронній політиці, рівної до економічної та соціальної складових в стратегії розвитку країни. Треба зазначити, що у взаємодії громадськості та Мінприроди відбулися певні позитивні зрушення. У результаті діалогу основною метою національної екологічної політики визначене забезпечення конституційного права громадян на безпечне навколишнє природне середовище. У пріоритетах та першочергових заходах Мінприроди (Наказ № 395) були узгоджені політичні пріоритети для досягнення основної цілі стабілізації й поліпшення екологічного стану території України, охорони, раціонального використання й відтворення усіх видів природних ресурсів, серед яких:

- Утвердження екологічної політики як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави з метою переходу до екологічно збалансованого розвитку.
- Формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нераціональних моделей виробництва і споживання, екологічно-інноваційної модернізації економіки України.
- Поліпшення екологічного стану річок, зокрема басейну Дніпра, та якості питної води.
- Стабілізація та поліпшення екологічної ситуації в містах та промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону.
- Запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів, поліпшення їх екологічного стану.
- Збереження біотичної та ландшафтної різноманітності, розвитку природно-заповідної справи.
- Реалізація заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки країни, розширення участі України в міжнародному співробітництві.

- Формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, екополітики та сталого розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, активне залучення громадськості до вирішення екологічних проблем.

До того ж стратегічний напрямок № 3 «Посилення заходів екологічної безпеки та зменшення рівня забрудненості довкілля, у тому числі через удосконалення системи управління відходами», на противагу проекту КМУ, все-таки пріоритезує абсолютне, а не відносне до ВВП зменшення викидів і скидів.

Тобто слід наголосити на неузгодженості позицій Мінприроди і КМУ, а також на плутанині в стратегіях і програмах розвитку, при чому профільне міністерство починає виглядати більш прогресивним, ніж КМУ. Але й тут для природоохоронної громадськості залишаються невирішеними багато питань, наприклад тих, що стосуються найбільш резонансних проєктів будівництва енергетичної, транспортної та промислової галузей, в яких Мінприроди посідає позицію підтримки завершення гігантоманських старо- і новобудов (Ташлицька, Дністровська, Канівська ГАЕС, канал Дунай — Чорне море через гирло Бистре тощо), а екологічна громадськість активно виступає проти внаслідок економічної недоцільності, екологічної небезпеки і неврахування думки громадськості. Знову-таки в даному випадку вирішальне значення для Мінприроди відіграють рішення президента й уряду, що виділяють пріоритети розвитку, які природоохоронна громадськість вважає не суспільними, а вузько приватними.

Така «генеральна лінія» уряду, незважаючи на зусилля обласних структур Мінприроди, відбивається і на визначенні пріоритетів регіонального розвитку. Не випадково регіональні програми трьох найбільш техногенно навантажених областей України — Дніпропетровської, Донецької та Луганської, зазначені в частині п'ятій Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2007 рік, не включають в основну мету розвитку регіону *екологічної складової*.

*Дніпропетровська область: Основна мета розвитку регіону в 2007 році* — закріплення соціальної спрямованості економічного зростання та нарощування темпів виробництва в базових галузях господарського комплексу на основі його інноваційно-інвестиційної складової, забезпечення доступу до результатів економічного зростання для якомога більшої чисельності громадян, справедливої оплати праці та повноцінного відновлення робочої сили, задіяння стимулів до збільшення індивідуальних доходів громадян.

*Донецька область: Основна мета розвитку регіону в 2007 році* — підвищення добробуту населення в результаті стабільного економічного зростання, здійснення енергозберігаючих заходів у всіх сферах економіки.

*Луганська область: Основна мета розвитку регіону в 2007 році* — покращення добробуту та соціального захисту населення на засадах поступового досяг-

нення європейських стандартів та забезпечення сталого економічного зростання регіону.

Вищі органи державної влади України протягом багатьох років декларують на міжнародних та національних форумах власну прихильність до засадничих принципів сталого розвитку, один з яких полягає в інтегрованому врахуванні економічних, соціокультурних та екологічних чинників розвитку. Не зважаючи на це, у більшості національних, регіональних та галузевих програм розвитку все ще відсутня екологічна складова. Не розроблені конкретні індикатори стану довкілля та природокористування, за якими можна оцінювати ступінь виконання програм розвитку та планів дій. У результаті переліки показників, за якими обласні та районні державні адміністрації щороку звітують перед вищими органами виконавчої влади про соціально-економічний розвиток регіонів, не містять жодного екологічного індикатора.

Водночас аналіз статистичних даних та наукових досліджень залежності захворюваності населення від якості атмосферного повітря в Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій, Харківській, Криворізькій областях підтверджує тенденцію різкого зростання кількості хворих. З достовірністю можна стверджувати, що населення цих областей, яке проживає в умовах дуже сильного забруднення повітря, навіть в порівнянні з мешканцями міст із слабким (Рівненська, Закарпатська, Чернігівська області, АРК) та помірним (Київська, Вінницька, Миколаївська, Херсонська) забрудненням повітря частіше хворіє на туберкульоз (на 45%), хвороби ендокринної системи (на 36%), нервової системи (на 29%), системи кровообігу (на 37%), органів дихання (на 12%), органів травлення (на 65%), сечостатевої системи (на 25%), кістково-м'язової системи (на 60%), гіпертонічну хворобу (на 67%), ішемічну хворобу серця (на 56%), стенокардію (на 75%), хронічний бронхіт (на 47%) тощо. Діти, які проживають у районах забруднення атмосферними викидами, мають низькі масу тіла й рівень фізичного розвитку, функціональні відхилення серцево-судинної й дихальної систем.

Аналізуючи стан підприємств важкої промисловості, які здебільшого розташовані в згаданих регіонах, можна прогнозувати, що інновації протягом року, швидше за все, будуть, як і раніше, впроваджуватися тільки на підприємствах, що в силу орієнтації на транснаціональний розвиток змушені запроваджувати новітні технології для збереження конкурентоспроможності своєї продукції.

## **Секторальна інтеграція екологічної політики**

Інститути державного управління, залучені до реалізації завдань охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів — це міністерства юстиції, економіки, фінансів, охорони здоров'я, аграрної політики, палива та енергетики, промислової політики, транспорту та зв'язку, будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства; державні комітети статистики, технічного регулювання та споживчої політики; Національне агентство з

питань раціонального використання енергетичних ресурсів. Теоретично, такий спектр повинен забезпечувати інтеграцію екологічних вимог до планування та впровадження економічної та секторальної політик. Також така організація відповідальності мала б сприяти врахуванню економічних та соціальних чинників в розвитку природоохоронної політики.

*Інтеграція екологічної політики — це координація на ранній стадії галузевих та природоохоронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного підсилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно.* Інтеграція потрібна для того, щоб стратегічні загальнодержавні заходи забезпечили більш високий рівень охорони навколишнього середовища та його підвищену усталеність. Природоохоронна політика не в змозі вирішити цього завдання самотужки, в відриві від інших напрямків політики.

*Інтеграція екологічної політики є обов'язковою умовою переходу до сталого, або екологічно збалансованого, розвитку держави, коли розвиток країни та регіонів, структура економічного зростання, матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує в межах здатності природних екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь, не завдаючи шкоди їхньому здоров'ю.*

Інтеграція вимог охорони навколишнього середовища до всіх галузевих політик України наразі є одним з положень Угоди про ЄС, прагнення до членства в якому декларує Україна.

В Україні механізм інтеграції не працює належним чином, тому що, як вже згадувалося, природоохоронні пріоритети посідають другорядне місце порівняно з економічним зростанням за будь-яку ціну. Незважаючи на окремі випадки (наприклад, створення в 1997 році Національної комісії зі сталого розвитку за головування віце-прем'єр-міністра, яка припинила діяльність в 1999 році оскільки не отримала фінансування), задекларована в окремих документах (див. Закон «Про основи національної безпеки», Стратегію економічного і соціального розвитку України на 2004—2015 роки) інтеграція екологічної політики не підкріплена формальними регуляторними актами, що повинні забезпечувати стабільність, послідовність роботи, визначати обов'язки та надавати ресурси.

Затвердження секторальних цільових програм органами Мінприроди є обов'язковим чи є формальністю, яка не береться до уваги, як це трапилося, приміром, з Енергетичною стратегією до 2030 року.

На міжсекторальному рівні різноманітні короткострокові та спеціальні робочі групи були створені для роботи з проблем енергоефективності, змін клімату, екологічного аудиту, більш чистого виробництва та екологічного моніторингу. Огляд результативності природоохоронної діяльності ЄЕК ООН називає найбільш вдалими з них за організаційними показниками та, відповідно, результатами ро-

бочу групу з екологічного аудиту та Міжвідомчу комісію з питань моніторингу довкілля.

Процес інтеграції екологічних вимог до національних і секторальних програм та стратегій розвитку повинен бути забезпечений певними загальнополітичними рішеннями і наскрізними механізмами, обов'язковими для виконання. До таких механізмів, зокрема, належить Стратегічна екологічна оцінка (відповідний Протокол до Конвенції ЄЕК ООН з оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) Україна підписала в 2003 році). Для поступової інтеграції екологічних міркувань в процес планування та прийняття державних рішень необхідно розвинути відповідний системний, інституційний та людський потенціал системи управління (Національна стратегія впровадження Стратегічної екологічної оцінки в Україні була підготовлена за підтримки Програми розвитку ООН, Регіонального екологічного центру для Центральної та Східної Європи та секретаріату конвенції Еспоо і схвалена Мінприроди в 2006 р.).

Для організаційного забезпечення процесу інтеграції екологічної політики необхідним є розвиток динамічних і продуктивних міжсекторальних та міжгалузевих зв'язків, які можуть здійснюватися через вже відому практику міжвідомчих робочих груп.

## **Інституційна спроможність системи охорони довкілля України**

*Міністерство охорони навколишнього природного середовища та його регіональні управління не в змозі забезпечити координацію діяльності інших міністерств і відомств, яка впливає на довкілля, а також належний контроль за дотриманням вимог екологічного законодавства, а існуюча система збору й використання та обсяги платежів і штрафів ніяк не стимулюють підприємства переобладнувати виробництво екологічно безпечними, ресурсоощадними, але вартісними технологіями. Державна екологічна інспекція внаслідок дублювання функцій і недостатнього ресурсного та кадрового потенціалу до останнього часу була неспроможна ефективно виконувати покладені на неї обов'язки щодо нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства України та контролю за порушеннями. Загальна інституційна слабкість Мінприроди також є наслідком неперіоритетності екологічної політики в державі.*

Повернення природно-ресурсного блоку до складу Мінприроди в 2005 році запобігло остаточному занепаду екологічної політики в державі і не дозволило перетворити цей орган на розподільник природних родовищ корисних копалин. Комітети лісового, водного господарства та по земельних ресурсах тепер напряму підпорядковуються міністру охорони навколишнього природного середовища, що теоретично повинно покращити ефективність управління природними ресурсами. Проте численні зміни керівників (10 нових міністрів за 15 років, 12 змін структури), супровідні реорганізації, реструктуризації, переїзд до нової будівлі суттєво заважали системі Мінприроди виконувати свою головну функцію — забезпечення

охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. У 2006 році відбулася чергова зміна керівництва і реорганізація структури Мінприроди України, наслідки якої ще зарано оцінювати, хоча серйозне занепокоєння викликає, наприклад, послаблення потенціалу підрозділу регулювання водних ресурсів.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища одним із стратегічних напрямків своєї діяльності наприкінці 2006 року проголосило курс на створення *єдиної екологічної служби країни*, метою якої має стати «заснування дієвої системи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, приведення до єдиних загальнодержавних правил та норм виявлення, обліку порушень, накладення штрафів, відшкодування збитків, завданих використанням природних ресурсів та впливом промислово-господарської діяльності на довкілля». З цією метою розпочалася реорганізація Державної екологічної інспекції, яка проходить двома шляхами. Перший — реструктуризація власне інспекції, *виведення керівників екологічних інспекцій з подвійного підпорядкування* — Мінприроди та органам місцевої влади. Другий напрямок реорганізації — *перепідпорядкування Державній екологічній інспекції України інспекційних структур, що діють при різних відомствах*.

Що стосується кадрової політики міністерства, то вона потребує чітко визначеної стратегії для припинення процесу високої плинності кадрів, яка, знову-таки, напряму пов'язана з частими змінами керівництва і структури. Проте громадськість завжди вітає кадрові зміни, пов'язані з усуненням від виконання службових обов'язків корумпованих кадрів. Так, восени 2006 року відбулося непоновлення С. Комарчука на будь-якій посаді в системі Мінприроди внаслідок протестів громадських природоохоронних організацій, які довели новому керівництву Мінприроди, що репутація колишнього заступника начальника Державної служби заповідної справи Мінприроди України *«заплямована корумпованістю, протиправним використанням наданих йому повноважень для одержання особистих переваг»*.

Кадрового, інформаційного, інституціонального, нормативного та організаційного підсилення потребує система регіональних представництв Мінприроди. Особливо гострою ця проблема є на рівні адміністративних районів, де природоохоронна служба, як правило, представлена одним-двома екологічними інспекторами. Ефективне виконання ними власних функціональних завдань вбачається в принципі неможливим за існуючих умов: низької кваліфікації, відсутності сучасних інформаційно-комунікаційних ресурсів, транспорту, зброї. Значна частина екоінспекторів на місцях все ще не мають спеціальної освіти.

Органи прокуратури фактично відсторонилися від виконання покладених на них обов'язків з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та екологічних прав громадян. Вони залишаються одним з найзакритіших органів щодо доступу до інформації про стан злочинів проти довкілля.



## **Інформація про стан довкілля для управлінців та населення**

Протягом останнього року спостерігається позитивна тенденція до збільшення обсягів екологічної інформації в ЗМІ, більш регулярного висвітлення медико-екологічних проблем, окремих питань екологічної політики, діяльності природоохоронних екологічних громадських організацій. Засоби масової інформації почали все частіше звертатися до громадських організацій за коментарями з різних резонансних питань, пов'язаних не тільки з тим чи іншим чинником забруднення довкілля, але із станом врахування громадської думки при ухваленні рішень місцевою владою чи урядом. *Але в Україні все ще відсутня державна інформаційна політика з питань, що стосуються довкілля. Інформаційні інструменти просвіти населення розвинуті вкрай недостатньо.*

Низький рівень екологічної культури населення формує неекологічні моделі поведінки щодо споживання, зокрема використання засобів побутової хімії, засобів хімічного захисту рослин, вибору продуктів харчування, поводження зі сміттям та побутовими відходами, ставлення до зеленої природи, а також розуміння власних конституційних прав щодо довкілля і здоров'я та готовності їх захищати. Громадські організації, незважаючи на важку і послідовну працю в цьому напрямку, не спроможні забезпечити необхідний рівень обізнаності всього населення України щодо сучасних проблем охорони довкілля, екологічних ризиків для здоров'я тощо, і повинні в цій царині не підминяти державу, а доповнювати. А поки що навіть традиційні інформаційні ресурси зникають із вжитку. Так, всупереч ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Міністерство в 2003—2004 роках не забезпечено підготовку і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні. Доповідь була підготовлена і оприлюднена аж у 2006 році.

*Система підготовки інформації для прийняття управлінських рішень щодо довкілля є вкрай недосконалою, що зумовлено, насамперед, відсутністю єдиної системи моніторингу забруднення навколишнього середовища та пов'язаних з ним ризиків для здоров'я населення.*

Досягнення прогресу в сфері охорони здоров'я та довкілля значною мірою залежить від підвищення якості початкової інформації, що відбиває складний, багатопараметричний процес взаємодії в системі «навколишнє середовище — здоров'я людини». Це вимагає підвищення якості необхідних аналітичних даних (показників), що характеризують зв'язок рівнів забруднення різних об'єктів оточуючого людину середовища зі станом здоров'я населення. Отримана інформація підлягає трансформації та інтерпретації фахівцями та представленні їх у доступному та зрозумілому вигляді при прийнятті рішень управлінцям. У розвинених країнах одним з основних інструментів виділення пріоритетів при плануванні заходів зі зменшення забруднення довкілля, зокрема атмосферного повітря, є оцінка ризиків для здоров'я людини. В ефективному управлінні охороною довкілля управління ризиками та інформування про ризики також повинно посідати чільне місце, але наразі Україна ще не впоралася навіть з належним забезпеченням систематизо-

ваної інформації про стан навколишнього середовища та її інтерпретації для широких верств населення. І хоча методика оцінки ризиків для здоров'я практично опанована (зокрема Інститутом медичної екології імені Марзеєва), але офіційно вона не затверджена і Мінприроди не вважає це пріоритетом.

Водночас традиційні для СРСР методики щодо встановлення взаємозалежності між захворюваністю та смертністю населення і забрудненням природного середовища більше не працюють, адже вони базувалися на статистиці відвідувань лікарняних закладів, які були повністю підконтрольні внаслідок моноістичності системи. Тепер розвиток приватного сектора в медицині виключає отримання достовірних даних для використання такого методу, тим більше, фактор лікарської таємниці також почав діяти. У середньому тільки 28% населення працездатного віку звертається до державних лікарняних установ за лікарняними. Таким чином без затвердження і запровадження методики оцінки ризиків стає неможливим отримати і співставити достовірні дані, та, відповідно, підготувати достовірну інформацію для управлінців. Це особливо актуально за умов, коли епідеміологічні дослідження в Україні фінансуються дуже мало і теж не забезпечують співставимих даних, які можна узагальнити. Важливо також зазначити, що метод оцінки ризиків у цивілізованих країнах також застосовується для оцінки економічної ефективності природоохоронних заходів.

У стратегічних напрямках і завданнях своєї діяльності (Наказ 395) Мінприроди запланувало в розділі 1. *«Удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, міжвідомчої координації та співробітництва щодо інтеграції екологічної складової до програм розвитку секторів економіки»* створення державної бази даних з питань безпеки життєдіяльності населення, охорони довкілля та природокористування, а в розділі 4 *«Формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, екополітики та сталого розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, активне залучення громадськості до вирішення екологічних проблем»* запланована розробка, прийняття та реалізація Державної програми моніторингу навколишнього природного середовища; створення в Україні мережі Оргуських інформаційних центрів та підтримка їхньої діяльності; створення державної системи екологічного інформування населення, започаткування на національних каналах радіо і телебачення регулярних програм з питань збереження довкілля, збалансованого розвитку, реалізації екологічної політики.

Наразі обмежена кількість промислових виробників проводить моніторинг якості навколишнього середовища навколо власних підприємств, і ЄЕК ООН відзначає в звіті Огляду результативності природоохоронної діяльності його низьку якість. Екологічний моніторинг є добровільним для промисловості та часто пов'язується виключно з сертифікацією за стандартом ISO 14000. Протокол з Реєстрів викидів та переносу забруднювачів до Оргуської конвенції, за яким власники чи оператори об'єктів-забруднювачів мають подавати регулярну звітність, підписаний Україною на Київській Конференції міністрів охорони навколишнього середовища країн ЄЕК ООН «Довкілля для Європи», але процедура підготовки до ратифікації просувається дуже повільно.

## **Інформування та участь громадськості в процесі прийняття державних рішень, що стосуються довкілля**

*У державі відсутні загальні процедури консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонам щодо питань, які стосуються довкілля, починаючи з ранньої стадії інформування про підготовку політики, планів і програм, які б дозволили узгоджувати напрямки розвитку та вдосконалювати політику. Оргуська конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» не виконується практично всіма установами та відомствами. Водночас тільки ті політики, плани і програми можуть призвести до позитивних змін, які були узгоджені з усіма групами зацікавлених сторін.*

Суть проблеми полягає в тому, що Оргуська конвенція стосується всіх — будь-яких органів влади і кожного громадянина України — і не належить до сфери діяльності виключно системи Мінприроди. Конвенція запроваджує принципи і підходи, але не механізми і процедури. На жаль, спроба затвердити Постановою Кабінету Міністрів України Положення про порядок надання екологічної інформації та Положення про участь громадськості в прийнятті рішень (у сфері охорони довкілля) не дістала підтримки в 2003 році, тому ці положення були затверджені Наказами Мінприроди і їхня дія щодо інших органів влади значно послаблена. Водночас ці положення регламентують процедури дотримання вимог Оргуської конвенції у відповідних частинах, хоча, що стосується питань участі громадськості, то пропонується форма «громадських обговорень» не є вичерпною хоча б тому, що не регламентує таку форму як громадські слухання. У Постанові Кабінету Міністрів № 1378 від 15.10.2004 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики», якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, однією з форм громадського обговорення є громадські слухання, які останнім часом активно використовуються органами влади в якості форми громадського обговорення при будівництві екологічно небезпечних об'єктів. Але і в постанові КМУ № 1378 регламент підготовки і проведення громадських слухань відсутній. У результаті громадські слухання з питань добудови Дністровської ГАЕС, Канівської ГАЕС, або «Щодо відновлення судноплавства по водному шляху Кілійського гирла дельти р. Дунай за проектом «Створення глибоководного суднового ходу р. Дунай — Чорне море на українській ділянці дельти. Повний розвиток» проводилися без належного інформування природоохоронної громадськості і без відповідного залучення. Зрозуміло, що результатом розгляду стало безальтернативне схвалення запропонованих проектів, які, на думку багатьох громадських організацій України, є не тільки екологічно небезпечними, але й економічно недоцільними, чому неодноразово наводилися ґрунтовні докази, серед яких і позиція Національної академії наук України (щодо доцільності будівництва каналу Дунай — Чорне море через гирло Бистре). Таким чином, існує проблема розмежування понять громадського обговорення як процесу, який може включати різні

форми участі громадськості, та громадського обговорення як заходу (громадських слухань, круглого столу чи конференції тощо).

Крім відсутності чітких процедур підготовки, проведення обговорень і врахування різних думок, існують такі глобальні проблеми як неприйняття альтернативних позицій, а в процесі підготовки рішення — їх недостатнє вивчення або ігнорування. Особливо якщо така альтернатива щодо рішення, яке знаходиться поза компетенцією Мінприроди, надходить від природоохоронних громадських організацій, сфера діяльності яких сьогодні штучно звужена внаслідок як загальної низької екологічної культури в суспільстві, так і недосконалості нормативно-законодавчого забезпечення в Україні. Ідеться не про реальну сферу діяльності, яка у сучасних екологічних НУО України є досить глобальною, а про її викривлене сприйняття владою, групами впливу, суспільством.

До чого це призводить, найкраще можна проілюструвати на прикладі кампанії природоохоронних громадських організацій за розгляд альтернативних підходів при підготовці Енергетичної стратегії України до 2030 року (далі — Стратегія). Низка провідних громадських природоохоронних організацій, коли дізналася про підготовку стратегії, заснованої на стрімкому розвитку атомної енергетики в Україні (влітку 2005 року стало відомо, що планується будівництво 22 нових реакторів), почала вимагати від уряду підготувати та розглянути альтернативні сценарії розвитку ПЕК і взяти за основу не ядерні реактори, а потенціал енергозбереження, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії. Крім того, екологічна громадськість протестувала проти порушення вимог Оргуської конвенції, за якою питання ПЕК стосуються довілля і повинні обговорюватися з громадськістю. Відповідно до Конвенції, держава повинна інформувати та забезпечувати можливість участі зацікавленої громадськості вже на ранньому етапі підготовки політичних документів. Після серії акцій протесту, публічних виступів, публікацій, прес-конференцій група НУО підготувала Концепцію неатомного розвитку енергетичного сектора України (далі — Концепція), в якій продемонструвала один з можливих сценаріїв розвитку ПЕК без нових реакторів. Після широкого розповсюдження Концепції в суспільстві почався діалог щодо доцільності запропонованого Стратегією сценарію, але це відбулося вже ПІСЛЯ її затвердження на БЕЗАЛЬТЕРНАТИВНИХ засадах. Хоча під впливом Концепції зміни до тексту Стратегії вносилися вже після її затвердження. Але основна ідея залишилася незмінною — розвиток енергетики України за рахунок пріоритетного використання атомної енергії, а сам документ фактично слугує цілям забезпечення росту генерації енергії і, відповідно, життєдіяльності окремої галузі, без зв'язку з сучасними потребами незалежної України і суспільства. В Стратегії закладено неприпустимо високий рівень енергоемності ВВП, який консервує відставання України щодо ефективного використання енергії на найближчі десятиліття. Заплановані в Стратегії показники енергоемності ВВП змушують припустити, що реальний аналіз потенціалу енергозбереження в різних галузях економіки при підготовці документу не проводився. Крім того, прогноз росту ВВП та, відповідно, енергопотребу, зроблені, виходячи

з існуючої структури економіки України, в якій сьогодні переважають енерго- та ресурсозатратні виробництва. Логічна можливість кардинальних змін цієї структури за наступні 25 років, аж до виведення за межі країни підприємств важкої промисловості, пріоритет розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, випереджальне опанування нанотехнологій та реалізація інших аспектів інноваційного потенціалу української економіки, схоже, не враховуються в Стратегії в принципі. Стратегія також консервує катастрофічне відставання України від розвинутих країн щодо розвитку відновлюваних джерел енергії. Але робота в суспільстві щодо надання широкої публічності цим кричущим вадам Стратегії та підготовки альтернативного документа продовжується.

Без поінформованості не може бути ефективною участі. Інформування на ранній стадії, навіть якщо воно передбачене законом, можна виконати формально і таким чином, що ніхто нічого не дізнається. Так і відбувається з Заявами про екологічні наслідки реалізації об'єктів (будівництва, експлуатації), які згідно з Законом «Про екологічну експертизу» повинні публікуватися ще на передпроектній стадії та інформувати громадськість про проведення екологічної експертизи (яка є обов'язковою) через засоби масової інформації. «Замовники екологічної експертизи об'єктів, що в процесі реалізації (будівництва, експлуатації тощо) можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, зобов'язані оголосити через засоби масової інформації про проведення екологічної експертизи у спеціальній Заяві про екологічні наслідки діяльності. (Частина перша статті 10 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III (1642-14) від 06.04.2000)».

Якщо надрукувати таку Заяву в газеті, яка виходить накладом в 3 тис. екземплярів і розповсюджується в області з населенням 4,5 млн. чоловік, ніхто з зацікавленої громадськості може не дізнатися про будівництво, не зможе провести громадську експертизу, визначити позицію, виступити з нею. Така практика широко застосовується, наприклад, у Донецькій області, де для опублікування Заяв про екологічні наслідки використовується обласна газета «Наш край». Водночас щільність розташування промислових об'єктів на Донеччині взагалі ставить під сумнів можливість виникнення нових джерел викидів і скидів, як і в інших техногенно навантажених промислових областях Східної України.

У нових Державних будівельних нормах України «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» ДБНА.2.2-1-2003, які були затверджені Наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. № 214 та введені в дію з 01.04.2004 р. передбачені не тільки вимоги щодо складу матеріалів ОВНС, але і чітко визначений порядок виконання ОВНС та підготовки її матеріалів. Тобто, ДБН тепер дають не тільки відповідь на питання «Що має бути у документації з ОВНС?», а і на питання «Як ця документація повинна готуватися?». Зазначений порядок включає і вимоги щодо участі громадськості, в тому числі щодо її інформування, проведення громадського обговорення та врахування громадської думки. Також передбачений обов'язок інвестора чи замовника опублікувати Заяву про наміри. Вдосконалені ДБН є при-

кладом успішного громадського лобювання законодавчого забезпечення активного інформування державою громадськості щодо питань, які стосуються довкілля. Але і тут актуальною є проблема відсутності єдиного інформаційного джерела офіційних повідомлень як частина загальної проблеми відсутності відповідної практики, а також певних можливостей, зокрема економічних та організаційних.

Частково вирішити проблему могло б створення відповідного бюлетеня (вісника) — офіційного видання, в якому публікувалися б вищевказані Заяви та оголошення, а також інша офіційна екологічна інформація (наприклад, в США, відповідно до закону, Агентство з охорони довкілля має публікувати Заяву про наміри у Федеральному Реєстрі<sup>2</sup>). Таке видання може бути щотижневим та видаватися Міністерством охорони навколишнього природного середовища та/або його органами на місцях відповідно. Фінансування офіційного екологічного бюлетеня могло б повністю або частково здійснюватися за рахунок замовників екологічної експертизи. Це також значно поліпшило б ситуацію з отриманням інформації на стадії післяпроектного контролю.

Мінприроди наказом № 395 в рамках політичного пріоритету «*Формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, екополітики та сталого розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, активне залучення громадськості до вирішення екологічних проблем*» ухвалило такі стратегічні напрямки та завдання:

- Розробка та прийняття Національної програми системної підтримки діяльності громадських організацій природоохоронного спрямування.
- Проведення постійних консультацій з громадськістю щодо підготовки та прийняття управлінських рішень, що стосуються довкілля.

У 2005 році виповнилося 10 років Громадській раді при Мінприроді, яка була створена за 9 років до постанови КМУ № 1378. Громадська рада при Мінприроді діє на добровільних засадах і включає в себе представників всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування, а також, після набуття чинності новим Положенням про Громадську раду, легалізованих об'єднань — спілок, асоціацій, коаліцій, мереж та робочих груп — статутною метою діяльності яких є охорона навколишнього природного середовища, зменшення його забруднення та досягнення сталого (збалансованого) розвитку.

Метою діяльності Громадської ради є розширення участі громадськості у процесах прийняття екологічно важливих рішень, сприяння проведенню консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики з питань, що стосуються довкілля (екологічної політики).

---

2 Вітчизняним прикладом може слугувати «Офіційний вісник України», який заснований і видається Міністерством юстиції України.

Членами Громадської ради при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища є, традиційно, НУО, і Мінприроди погоджується з таким складом. Водночас постанова КМУ № 1378 розмиває роль громадськості і послаблює її своєю вказівкою включати до складу громадських рад при центральних та місцевих органах влади не тільки громадські організації, але й професійні спілки та інші об'єднання громадян, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації. У результаті відомі випадки, коли громадські ради при міських радах депутатів очолювали мери. Кількість і склад членів новостворених громадських рад часто перевищує оперативні можливості і не забезпечує кворуму для прийняття рішень, а критерій членства є розмитим. До того ж процедура створення громадських рад взагалі не прописана. У результаті єдина фраза в постанові, що стосується процедури — «громадська рада створюється», у більшості випадків трактується органами влади як власна функція.

## **Екологічна освіта для сталого розвитку**

Незважаючи на те, що ще в грудні 2001 року Міністерством освіти і науки України було затверджено Концепцію екологічної освіти України, яка охоплює усі вікові та професійні категорії населення, її впровадження відбувається теж дуже повільно. До того ж сучасна концепція освіти потребує включення до освітніх програм економічних, соціальних і екологічних аспектів у нерозривному зв'язку і має забезпечувати процес навчання протягом усього життя. Тому можна стверджувати, що *в Україні відсутня державна політика щодо освіти населення з екологічних питань і питань сталого розвитку*, яка повинна бути одним з важливих інструментів переходу до екологічно дружніх моделей виробництва і споживання, формування у населення нової системи цінностей, що відповідають принципам екологічно збалансованого розвитку в цілому.

*Важливою проблемою залишається невігластво державних службовців всіх рівнів щодо екологічних наслідків галузевої політики, спричинене невиконанням вимог ст. 7 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього середовища.*

Наразі Мінприроди розробляє заходи щодо розробки та впровадження системи безперервної освіти в інтересах екологічно збалансованого (сталого) розвитку для всіх вікових та професійних категорій населення, що в співпраці з представниками громадськості визначено як стратегічне завдання діяльності (наказ № 395). Якщо не будуть прийняті інші рішення уряду, в перспективі саме ця стратегія, в разі затвердження, може нарешті забезпечити обов'язковість перепідготовки держслужбовців усіх урядових структур, діяльність яких пов'язана з антропогенним впливом на довкілля.

## Економічні та фінансові механізми екологічної політики

У стратегічному напрямі 1. *Удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, міжвідомчої координації та співробітництва щодо інтеграції екологічної складової до програм розвитку секторів економіки* заплановане виконання завдання «створення в системі Мінприроди окремої державної установи — Державного екологічного фонду як єдиного розпорядника коштів Державного фонду з покладанням на нього завдання управління коштами Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (ДФОНС)» (наказ № 395).

Наразі ДФОНС є, по суті, бюджетним рядком збору та використання державних коштів. Відповідна політика та організаційна структура (стратегічний підхід, чітко визначені пріоритети, власний персонал, необхідні процедури визначення, розгляду, вибору та контролю виконання проєктів) відсутні, що принципово обмежує можливість ефективного сприяння реалізації національної природоохоронної політики. За відсутності чітко визначеної національної природоохоронної політики такі вади створюють додаткові труднощі. В Огляді діяльності Державного фонду з охорони навколишнього природного середовища України Організація економічного співробітництва та розвитку рекомендує «вжити термінових заходів, якщо вважати необхідним подальше існування Фонду» (2006 р.).

Неефективність використання коштів обтяжується використанням ресурсів ДФОНС іншими міністерствами, процедура для виділення коштів яким є незрозумілою і непрозорою (15 бюджетних програм інших п'яти міністерств). Така практика ще більше посилює фактор розпорошеності, чому сприяють тисячі дрібних фондів, що діють на місцевому рівні. Незважаючи на загальне збільшення ресурсів ДФОНС, що спостерігається впродовж останніх років, критична маса для здійснення значущих екологічних інвестицій не накопичується. Ще більше погіршує ситуацію річний цикл використання коштів Фонду. Річний цикл спільно з недосконаліми процедурами затвердження планів заходів на фінансування з ДФОНС призвели до того, що Колегія Рахункової палати, розглянувши Звіт «Про результати перевірки використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища в 2003—2005 роках» дійшла висновку, що Міністерство охорони навколишнього природного середовища в 2005 році не забезпечило ефективного та законного управління бюджетними асигнуваннями фонду (06.12.2005). За даними перевірки, 185,1 млн. грн., або 59,3% коштів Фонду, використано з порушенням законодавства. Рахункова палата зазначила, що «відсутність єдиної державної науково-технічної політики у сфері охорони довкілля призвела до того, що 8,7 млн. грн. коштів Фонду, спрямованих головним розпорядником на наукові дослідження та впровадження механізму забезпечення охорони природних ресурсів, використані неефективно. Міністерство не забезпечило проведення ефективних і комплексних заходів щодо ресурсозберігаючих напрямів. Не забезпечено належної охорони і раціонального використання земельних, мінеральних, рослинних



ресурсів та збереження природно-заповідного фонду, не фінансуються заходи з ядерної та радіаційної безпеки».

Вражають цифри недовикористання таких потрібних країні коштів: четверта частина коштів у 2003 році та п'ята в 2004 році (загалом — 51,5 млн. грн.) були не використані і повернуті до бюджету, а кожна третя використана гривня коштів Фонду направлена на заходи, які не мають безпосереднього впливу на довкілля. На 1 листопада 2005 року становище погіршилося. Міністерство не забезпечило використання коштів Фонду, незважаючи на те, що обсяг надходжень до Фонду склав 97,1 млн. гривень.

Висновки Колегії Рахункової палати свідчать, що «в країні відсутній механізм здійснення державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, що потребує особливої уваги Кабінету Міністрів України до цього питання».

Визначення бази стягнень і нормативів зборів безпосередньо впливають на стабільність, передбачуваність і обсяги надходжень до ДФОНС. Збір за забруднення слугує єдиним вагомим джерелом надходжень. Водночас його нормативи все ще недостатні для стимулювання вагомих інвестицій до систем уловлювання викидів і скидів, не кажучи вже про переобладнання менш забруднюючими технологіями. Так, норматив збору  $\text{NO}_x$  та  $\text{SO}_2$  в Україні складає 30 Євро за тону викидів, у сусідній Польщі — 100 Євро, а, наприклад, в Литві — 138,73 Євро. Норматив для БСК5 (біоспоживання кисню) встановлено в Литві на рівні 206,79 Євро за тону, у Польщі — 810, тоді як в Україні — 8 (!) Євро за тону. У цьому контексті вже згадуваний план проекту *Державної програми економічного та соціального розвитку України на 2007 рік* щодо запровадження більш жорстких нормативів скидів та викидів забруднюючих речовин після прийняття Постанови Кабінету Міністрів від 18 жовтня 2006 року № 1423 щодо порядку індексації нормативів зборів за забруднення з 01.01.07 теоретично повинен включати збільшення обсягів штрафів за перевищення нормативів. Наразі підтвердження цьому немає.

В усякому разі в 2007 році Мінприроди планує розвиток економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища шляхом подальшого розвитку його нормативної та методичної бази, у тому числі забезпечення сталості економічного механізму щодо інфляційних процесів та розширення бази екологічного оподаткування.

Наразі резерви розширення бази дійсно є, наприклад, громадяни, які не є підприємцями, збору за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин платити не зобов'язані навіть за наявності 1000 автомобілів, в той час як автомобільний транспорт, кількість якого зростає, стає все вагомим джерелом забруднення атмосферного повітря. Тут варто зазначити, що Україна подала в 2005 році до Комітету Рамкової конвенції ООН зі змін клімату звіт, за даними якого протягом 2000—2004 років спостерігалися стабілізація та зменшення викидів від автотранспортних засобів, але Секретаріат конвенції висловив недовіру цим даним з огляду

на стрімке зростання парку автомобілів в Україні. Інший приклад — податок на імпортовану тару і упаковку, який в деяких країнах Центральної та Східної Європи став значним джерелом надходжень до ДФОНС.

Що стосується розподілу коштів між центральним, регіональними та місцевими фондами охорони навколишнього середовища (проект), то при формуванні державного бюджету на 2007 рік надходження збору за забруднення навколишнього природного середовища розділяється наступним чином:

- 65% до спеціального фонду державного бюджету;
- 35% до спеціального фонду місцевих бюджетів.

Прогнозні надходження збору за забруднення навколишнього природного середовища до спеціального фонду зведеного бюджету у 2007 році, розраховані Мінприроди разом з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київської та Севастопольською міськими держадміністраціями виходячи з чинного законодавства на основі аналізу надходжень збору у 2005 році та прогнозу викидів (скидів) забруднюючих речовин і розміщення відходів внаслідок діяльності підприємств, становлять 796,2 млн. грн., в тому числі:

- до спеціального фонду державного бюджету — 517,5 млн. грн.;
- до спеціального фонду місцевих бюджетів — 278,7 млн. грн.

Численні фахівці та представники громадськості в Україні вважають, що збори за забруднення мають більшою часткою повертатися на місця розташування підприємств-забруднювачів, але така позиція дещо суперечить висновкам міжнародних експертів, які вважають, що децентралізована структура природоохоронних фондів, яка наразі практикується в Україні, може працювати успішно в країнах з розвинутою економікою, які мають потужні механізми контролю та чітко визначену структуру відповідальності на кожній стадії проектного циклу. Такий варіант є нормальним для заможних країн, де вже були зроблені значущі витрати на екологічні потреби і субсидії використовуються скоріше не задля пріоритетних інвестицій, а для подальшого вдосконалення (ОЕСР).

В Україні, навпаки, стоїть проблема централізації та ефективного управління державними коштами і навіть створення екологічного банку в процесі реформування фондів охорони навколишнього природного середовища (Наказ № 395). Реформування необхідне для того, щоб ДФОНС (або його модифікації) міг не тільки ефективно впоратися з бюджетним фінансуванням, але й виступати посередником для надання природоохоронного фінансування банківським сектором і міжнародними фінансовими інституціями. Початок цьому процесу було покладено Бюджетною програмою здешевлення кредитів комерційних банків в 2006 році, а в 2007 році за бюджетною програмою «Фінансова підтримка природоохоронної діяльності, у тому числі через механізм здешевлення кредитів комерційних банків» попередньо передбачені видатки на суму 30 000 тис. гривень.

## II. Деякі загальні причини виникнення і поглиблення екологічної кризи

### Структура економіки не враховує природно-ресурсних обмежень розвитку України

Тимчасове зниження рівня техногенного навантаження на довкілля було викликане спадом промислового виробництва у 1992—2000 роках. Уже сьомий рік поспіль економіка України зростає, але на тій самій застарілій матеріально-технічній базі, у тій самій деформованій структурі народного господарства, що була успадкована від СРСР і відрізняється високою питомою вагою ресурсомістких та енергоємних виробництв. Розвиток нашої держави продовжує спиратися на пріоритет використання мінерально-сировинних ресурсів, а економіка зміщена в бік важких галузей виробництва. При цьому майже третина обсягу промислової продукції припадає на потенційно небезпечні виробництва хімічної, металургійної, гірничовидобувної галузей та електроенергетики, в яких зношеність обладнання становить 70—80%. Рівень застосування інноваційних, ресурсозберігаючих та природоохоронних технологій, включаючи переробку, утилізацію та знищення відходів, залишається дуже низьким. У 1991—2006 роках частка впровадження ресурсощадних технологій в структурі нових технологій становила не більше 3%, що надзвичайно мало в порівнянні з європейськими країнами, де цей показник сягає іноді 30% і більше. Україна з сировинного регіону колишнього Радянського союзу перетворюється на сировинний придаток розвинених країн, насамперед Європейського Союзу. Цей напрямок розвитку часто підтримується зовнішніми інвестиціями, які не проходять екологічної експертизи. Відбувається прискорений розвиток видобувних галузей, а в структурі експорту переважає не готова, а проміжна (низькотехнологічна) продукція і сировина (більше 30%).

Економіка, деформована в бік важких галузей виробництва, потребує в 4—5 разів більше матеріальних, капітальних, енергетичних, мінеральних та інших ресурсів порівняно з економікою країн зі збалансованою структурою промисловості, в яких значну частку становлять легка промисловість, сфера послуг та наукомісткі сучасні виробництва. В Україні ж продовжується спад виробництва в легкій промисловості, а наукомісткість промислового виробництва країни не перевищує 0,3%, що на порядок менше світового рівня. Водночас мінерально-сировинні ресурси України перебувають на стадії виснаження, а стан навколишнього природного середовища у головних гірничовидобувних та промислових регіонах України вже зараз є катастрофічним.

Природно-ресурсний потенціал України характеризується ще одною вкрай важливою рисою, яка чомусь не дістає адекватного суспільного резонансу. За класифікацією ООН, Україна належить до найменш забезпечених водними ресурсами країн Європи (1000 м<sup>3</sup> на душу населення на рік). До того ж ці ресурси розподіляються нерівномірно по території держави і від року до року змінюються. Водночас витрати свіжої води на одиницю виробленої продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції у 2,5 рази, у Німеччині у 4,5 рази, у Великобританії та Швеції у 4,2 рази. Найгірший екологічний стан, або навіть екологічний регрес, спостерігається у басейнах Дніпра (з якого п'ють 80% українців), Сіверського Донця, рік Приазов'я, окремих притоках Дністра, Західного Бугу. Ганебна історія з будівництвом Ташлицької ГАЕС ще отримує свою оцінку жителів Миколаївщини, яким в спадок може залишитися понівечений Південний Буг як єдине джерело постачання питної води, а також підтоплені та засолені черноземи, що втратили свою родючість. Енергетична стратегія України до 2030 року не включає аналізу наслідків надмірного використання водних ресурсів для обслуговування АЕС та ГАЕС (вже зараз зникла вода в підземних горизонтах Рівненського водогону внаслідок діяльності нових АЕС в цьому районі), а також комплексної оцінки впливу цієї Стратегії на водні ресурси, зокрема щодо підтоплення.

У результаті перерахованого вище розвиток промисловості, сільського господарства, енергетичного сектора призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їхнього виснаження та незворотної деградації природного середовища. Зростання ВВП відбувається за рахунок ресурсоемних та енергоємних виробництв (які водночас є найбільшими забруднювачами довкілля), тому воно потребує збільшення імпорту енергоносіїв і постійно підвищує енергетичну залежність України від інших держав. Водночас різко знизився показник технічного оновлення виробництва та очисних споруд, а також економії первинної сировини. Отже, зараз Україна впроваджує енерго- (енергоємність одиниці ВВП Україні в 3—4 рази перевищує середньоєвропейські показники) та ресурсозатратну модель економічного розвитку, яка спричиняє кризовий стан навколишнього середовища та здоров'я населення. Внаслідок панування такої моделі в Україні відбулося накопичення значних екологічних наслідків довготривалого характеру, пов'язаних з економією на екологічних витратах на перших етапах опанування родовищ мінеральних ресурсів.

Криза основних фондів промислової бази може вже в цьому десятилітті спричинити низку техногенних надзвичайних ситуацій і катастроф. На думку багатьох фахівців, країні вкрай необхідна *єдина стратегія структурної перебудови та модернізації економіки*, яка повинна осучаснити суспільне виробництво з орієнтацією на природозберігаючу складову, бути підтримана всіма структурами суспільства і саме на її основі має базуватися решта стратегічних документів, включаючи енергетичну стратегію.

## **Сільські виробники не можуть ефективно користуватися землею**

Частка сільського господарства у структурі випуску товарів і послуг зменшилася з 1990 року в 1,5 рази. Зношеність основних фондів сягає 90%. З точки зору банків вони не є цінністю як застава. Невизначеність щодо земельних відносин не дозволяє використовувати іпотеки. Спад виробництва сільськогосподарської продукції спостерігався у всіх колишніх соціалістичних країнах у період їх трансформації від планової економіки до ринку. Проте в Україні цей спад був найтривалішим і найзначнішим. Сталося значне скорочення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції і поголів'я худоби (більш як удвічі), а також зубожіння селян (понад 40% сільського населення проживає за межею бідності). Здебільшого наші селяни, які складають 32,8% населення, сьогодні живуть, як і тисячу років тому (за винятком електрики), без централізованого газо- й водопостачання, каналізації, елементарних побутових послуг, кваліфікованої медичної допомоги. Усе це особливо контрастує на тлі сільської місцевості Європи й Північної Америки, де немає відмінностей в умовах проживання сільських і міських жителів.

Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання, шляхи переходу землі до ефективних користувачів є практично заблокованими.

Земельний фонд України має високий біопродуктивний потенціал і містить 25% від площі чорноземних ґрунтів світу. На використанні земельних ресурсів країни базується 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання. Але на сьогодні стан земель в цілому можна схарактеризувати як незадовільний. Сільське господарство залишилося екстенсивним, продуктивність використання сільськогосподарських земель у 3—6 разів нижча, ніж в країнах Центральної та Східної Європи.

Деградація земель посилюється, тому що специфіка землекористування в Україні пов'язана з дуже високим рівнем сільськогосподарського освоєння території і, зокрема, її розораністю, яка майже не має аналогів у світі. Рівень розораності усього земельного фонду становить, за різними оцінками, від 55 до 58%, а відносні розміри розораної площі досягли меж, незнаних досі. Порівняно з іншими країнами, Україна має надто високу розораність і сільськогосподарських угідь (79%), що за умови низької врожайності також свідчить про неефективність використання земельних ресурсів. У деяких областях (Вінницька, Тернопільська, Кіровоградська, Черкаська) рівень розораності сільськогосподарських угідь сягнув 90%.

## **Система врядування в Україні не може забезпечити ефективного управління**

За фундаментальною оцінкою фахівців програми СІГМА (2006 р.), що є спільною ініціативою ОЕСР та ЄС, врядування в Україні продовжує здійснюватися за успадкованими принципами організації, практики і мислення, що впливають з прак-

тики колишньої комуністичної системи. Ці способи мислення і ведення справ, модифіковані практикою режимів Кравчука і Кучми (які часто називають «клептократіями»), сформували стабільні соціальні «інститути», які опираються змінам навіть більше, ніж формальні інститути. За результатами оцінки семи систем (політичний потенціал, державна служба, адміністративно-правова основа, управління державними видатками, державні закупівлі, державний внутрішній фінансовий контроль, зовнішній аудит) зроблено висновок, що «державне управління все ще не функціонує як система з чітким конституційним статусом, на яку покладене забезпечення цілісності держави, захист законності та яка має визнану роль у формуванні та реалізації політики».

Верховенство права в Україні потрібно зміцнювати, оскільки недосконала система права відкриває двері корупції та свавіллю, а в кінцевому вимірі — зменшує потенціал економічного розвитку країни. Система права виглядає дефектною, оскільки закони залишають простір для довільного прийняття рішень внаслідок багаторічної неякісної законопроектної роботи. Сукупність права виглядає неузгодженою, неточною і дозвільною — будь-що можна вважати обґрунтованим або забороненим, спираючись на різні правові документи. Отже, право не забезпечує визначеність і передбачуваність для громадян і соціально-економічних суб'єктів. Серед відсутніх законів — пов'язані зі сферою компетенції та порядком роботи основних дійових осіб процесу формування політики, уточнення ієрархії правових норм, а також загальний закон про адміністративне провадження. В цілому закони не визначають права громадянина, а збільшують нерівність у відносинах між громадянами та адміністрацією. Таким чином, на думку експертів СІГ-МА, система права не виконує свою фундаментальну функцію — обмеження влади суспільством.

Державна інституціональна структура сприяє низькому рівню підзвітності. Система виконавчої влади дуже централізована і командним чином керується Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Існують лише слабкі стратегічно-управлінські рамки для формування політики, які витісняються індивідуальним способом прийняття рішень. Разом з дефектною правовою системою та розпливчастими механізмами підзвітності така модель прийняття рішень створює родючий ґрунт для корупції, поганого управління та неузгодженості урядових дій.

«Централізація формування політики, стійкість командної системи, практика вирішення питань на високих рівнях ієрархії обмежують можливості розвитку політичного потенціалу та політичного мислення в міністерствах. Політичні ролі та обов'язки міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади також недостатньо визначені. З одного боку, ці гравці діють під важким тягарем розпоряджень і намагаються уникати відповідальності, виносячи на розгляд КМУ питання, для вирішення яких самі мають повноваження. З іншого боку, ці органи прагнуть переслідувати власні інтереси, шукаючи можновладця, який був би готовий їм сприяти. Державна служба політизована і не функціонує як профе-

сійний корпус, відданий принципу верховенства права, з визначеними правами, обов'язками, підзвітністю та обмеженнями... Це частково викликано недоліками в законодавстві про державну службу, але більшою мірою наслідують адміністративно-командної практики та культури. ... Низький рівень професіоналізму — головна проблема державної служби в Україні... Для того, щоб виконувати свою роль, адміністративно-правова основа повинна бути запроваджена в дію та оцінена. Проте, якщо введення в дію все ще слабке, то оцінка — яка є роллю судової влади та, головним чином, адміністративного правосуддя — взагалі знаходиться на початковому етапі... Українська адміністративно-правова система знаходиться посередині перехідного періоду, потерпаючи від політичної нестабільності, обмежень і невизначеності цього переходу в устрої...» (Україна. Оцінка системи врядування, програма СІГМА з підтримки вдосконалення у врядуванні та управлінні у перехідних країнах, за підтримки Європейської комісії, березень 2006 р.). Фахівці СІГМА рекомендують українській владі замість того, щоб займатися грандіозними реформами, які майже напевно не будуть реалізовані на практиці, або просування права за можливості і межі розуміння, впроваджувати політику «радикальної помірності».

16 листопада 2006 р. Розпорядженням Кабінету міністрів України було утворено Координаційну раду з питань обстеження центральних органів виконавчої влади, яка повинна за результатами проведеної роботи підготувати пропозиції щодо підвищення ефективності їхньої управлінської діяльності, а також узагальнених пропозицій щодо реформування структури центральних органів виконавчої влади. Ця робота, в разі проведення її прозоро, з залученням не тільки фахівців держслужби, але й громадських організацій, може сприяти в тому числі й підсиленню інституціональної спроможності Мінприроди та зміні статусу цього центрального органа виконавчої влади в системі врядування.

## **Громадянське суспільство в Україні все ще не в змозі здійснювати ефективного впливу на владу**

*Громадянське суспільство* (ГС) — система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів та стосунків, вільних громадянських об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що розвиваються в рамках демократичного суспільства незалежно та автономно від держави. Активність ГС не може регулюватися державою, але повинна знаходитися під її захистом. ГС реалізується у вигляді сукупності неурядових інститутів і груп, що самоорганізуються, здатних до організованих і відповідальних колективних дій на захист суспільно значущих інтересів, цілей та цінностей. ГС забезпечує умови для реалізації приватних інтересів індивідуумів та колективів у різноманітних сферах діяльності, їх відтворення та передачу від покоління до покоління.

*Неполітичні інститути ГС життєво важливі для демократії* і можуть розвиватися, в свою чергу, лише в демократичному суспільстві. Соціальний капітал,

довіра та спільні цінності, які створюються інститутами ГС, проникають у сферу політики та сприяють об'єднанню суспільства, усвідомленню взаємозалежності членів суспільства і розумінню спільності їхніх інтересів. НУО є авангардом громадянського суспільства, і їхня діяльність, як правило, носить некомерційний характер.

Громадянське суспільство в Україні поки що слабе, його інститути розвинуті недостатньо, а структури не мають чіткості. Це пов'язано з відсутністю в країні належних умов для становлення та розвитку НУО, а також їхнього реального впливу на діяльність чи бездіяльність влади. Слабкість ГС проявляється в незначному мобілізаційному потенціалі організацій ГС для здійснення контролю за діями влади всіх рівнів і, в результаті, слабкому рівні впливу на процес прийняття рішень. Показником неструктурованості ГС є частота випадків суміщення ролей НУО, уряду, бізнесу та політичних партій окремими керівниками кожного з секторів, поблажливим ставленням суспільства до такої практики, а також відсутністю законодавчих обмежень для такого сумісництва.

«Третій сектор» України на сьогодні це:

- 46,5 тисяч громадських організацій;
- 9,5 тисяч благодійних фондів;
- близько 700 органів самоорганізації населення;
- 5% населення, які є членами організацій громадянського суспільства;
- 530 млн. дол. США, що були залучені в 2004 році благодійними фондами.

Для забезпечення подальшого розвитку ГС та більш ефективної роботи його організацій необхідно:

1. Поліпшити представництво інтересів громадян шляхом збільшення кількості громадських організацій та органів самоорганізації населення.
2. Спростити та здешевити системи створення та реєстрації громадських організацій, благодійних фондів та органів самоорганізації населення. Прийняти новий Закон «Про громадські організації» та зміни до Закону «Про органи самоорганізації населення».
3. Збільшити кількість та якість соціальних послуг, що надають громадські організації. Послідовно збільшувати частки фінансування соціальних послуг через організації громадянського суспільства (ОСГ) в державному і місцевих бюджетах.
4. Розвивати філантропію та фінансову базу для ОГС. Створювати фонди розвитку громад та довести частку фінансування ОГС з державних та приватних джерел до 1% ВВП.



5. Забезпечити зростання частки фінансування ОГС у витратах державного та місцевих бюджетів (з 2% в 2006 до 8% у 2009), в т.ч. у формі державних закупівель не менше 3%.
6. Збільшити кількість та якість роботи консультативно-дорадчих органів (громадських рад). Залучити якомога більшу кількість ОГС та органів влади до проведення взаємних консультацій на постійній основі.
7. Спростити процедури доступу громадян до публічної інформації та зменшити обсяг державної інформації, що є закритою для суспільства. Прийняти новий закон «Про інформацію»<sup>3</sup>.

Позитивні зрушення відбуваються, хоча для того, щоб вони мали послідовний характер, потрібне спільне бачення держави і громадянського суспільства напрямку та основних кроків, які потрібно здійснити. Певні надії громадські організації покладають на процес розробки Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, ініційований Департаментом комунікацій влади та громадськості Секретаріату КМУ. Наразі процес розвивається в режимі діалогу.

---

3 З проекту Доктрини громадянського суспільства України, УЦНПД, 2006.

### III. Першочергові рішення влади для підвищення ефективності екологічної політики

#### Підвищити пріоритетність та інтеграційний потенціал екологічної політики для сталого розвитку країни

Найголовніша умова виходу з екологічної кризи, в якій знаходиться Україна — виявлення ДЕРЖАВНОЇ політичної волі і затвердження чіткого вектора на вимірюване поліпшення ситуації.

Громадські організації вважають, що екологічна складова в державі має набути не меншої ваги, ніж економічна чи соціальна. Для цього Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів повинні надіслати суспільству чіткий сигнал щодо надання пріоритетності екологічній політиці. Відповідна Постанова Верховної Ради України могла б покласти початок процесу інтеграції екологічної складової до стратегії економічного та соціального розвитку держави.

Статус Міністра охорони довкілля має бути підвищений. Міністр охорони навколишнього середовища має бути включений до постійного складу Ради національної безпеки і оборони для укріплення політичних і оперативних можливостей щодо розвитку міжгалузевого співробітництва задля забезпечення екологічної безпеки.

ВРУ ратифікувати протокол ЄЕК ООН про Стратегічну екологічну оцінку, а КМУ забезпечити розробку відповідних нормативно-правових актів з метою впровадження Протоколу та реалізації принципів стратегічної екологічної оцінки в Україні.

Верховною Радою України має бути затверджена Концепція сталого розвитку або її еквівалент у вигляді Основних напрямків економічного, соціального та природоохоронного розвитку України до 2020 року на основі вже існуючого законопроекту, який наразі готується до винесення на обговорення 3-ї сесії ВРУ п'ятого скликання.

Країні потрібна *єдина стратегія структурної перебудови економіки*, яка повинна модернізувати суспільне виробництво з орієнтацією на природозберігаючу складову, бути підтримана всіма структурами суспільства, і саме на її основі має базуватися решта стратегічних документів розвитку, включаючи переглянуту Енергетичну стратегію.

Потрібно запровадити посаду віце-прем'єра зі сталого розвитку, який міг би координувати інтеграційний підхід до вирішення проблем економічного, соціального та екологічного розвитку в комплексі. Його роботу могла б підтримувати

новостворена Агенція зі сталого розвитку та відповідний структурний підрозділ Секретаріату КМУ.

З огляду на медико-демографічну кризу, яка значною мірою спричинена негативними екологічними впливами, необхідно створити міжвідомчу робочу групу за спільного управління Мінприроди та Мінздорову для визначення і впровадження першочергових заходів зі зменшення та попередження екологозалежної захворюваності населення.

Для визначення пріоритетів, оцінки ефективності природоохоронних заходів необхідно затвердити і впровадити методiku оцінки ризиків для здоров'я.

Для розгляду цих (та інших) рекомендацій громадськості потрібно підготувати і провести Парламентські слухання з ефективності екологічної політики та сталого розвитку.

## **Сформувати чітку екологічну політику**

### **• Програмне забезпечення**

У 2007 році необхідно підготувати сучасні Стратегію та Національний план дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС). Під «сучасним планом» ми розуміємо управлінський документ, розрахований не більше ніж на 5 років, який повинен містити обмежену кількість пріоритезованих цілей і вимірюваних завдань, механізми їх досягнення, строки виконання, джерела фінансування, інструменти інформування і комунікації, показники і процедуру оцінки, основних виконавців. Такий документ має бути підготовлений шляхом широких консультацій та узгоджень з усіма зацікавленими сторонами та громадськістю. Він має враховувати рекомендації Другого огляду результативності природоохоронної діяльності в Україні, затверджені ЄЕК ООН восени 2006 року, а також Огляду діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України ОЕСР (2006 р.).

Саме затверджений парламентом в якості закону НПДОНС повинен запровадити обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких інструментів як стратегічна оцінка впливу на довкілля, просторове планування, реформа екологічних штрафів та платежів, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо. Особливу увагу в цьому документі треба приділити системі безперервної екологічної освіти та просвіти для всіх вікових і професійних груп населення.

Необхідно розробити регіональну екологічну політику відповідно до вимог сучасності, розробити чи оновити місцеві плани дій з охорони навколишнього середовища, або їхні еквіваленти, внести охорону довкілля до основних цілей і завдань стратегій економічного і соціального розвитку областей.

- **Землі**

Терміново затвердити Загальнодержавну програму використання та охорони земель та Національну програму охорони родючості ґрунтів на виконання п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про охорону земель».

Забезпечити інформування громадськості щодо зміни цільового призначення, вилучення і надання земельних ділянок, будівництва, реконструкції об'єктів і споруд, діяльність яких прямо або опосередковано впливатиме на навколишнє природне середовище, знижує рівень екологічної безпеки.

Провести повну інвентаризацію земель України. Винести в природу межі прибудинкових територій, парків, скверів, зон зелених насаджень, об'єктів природно-заповідного фонду, дитячих та спортивних майданчиків, охоронних зон, зон історичної забудови. Забезпечити вільний доступ громадян до результатів інвентаризації.

- **Водні ресурси**

Забезпечити законодавче закріплення принципів та практичне впровадження інтегрованого управління водними ресурсами в Україні шляхом проведення реформи басейнових управлінь, утворення басейнових рад, розробки стратегій та планів дій для основних річкових басейнів України і визначення економічних механізмів їх виконання.

З огляду на той факт, що якнайшвидше вирішення питання, пов'язаного із затвердженням статусу земель водного фонду, має винятково важливе народногосподарське значення, внести поправки до статей 10, 81 Водного кодексу України про зміну порядку фінансування робіт, пов'язаних з виносом у природу меж цих земель. (Суть поправки у виведенні цих статей витрат з рівня місцевих бюджетів на рівень загальнодержавний).

- **Ліси**

На шляху впровадження у життя нового Лісового Кодексу пріоритетним напрямком вважати збільшення кількості природно-заповідних лісів, які є резерватами генофонду біорізноманіття, особливо у регіонах з високим антропогенним навантаженням, високою густиною населення та жорсткими природно-кліматичними умовами. За рахунок обласних екологічних фондів створити на регіональному рівні систему моніторингу стану лісів, за результатами якого вживати лісовідновлювальних заходів.

- **Природно-заповідний фонд**

Створити спеціальну комісію КМУ з вирішення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та виконавчої вертикалі влади щодо забезпечення інтересів держави відносно об'єктів ПЗФ, а саме:

а) щодо видачі дозволів на розробку проектів землеустрою та винесення в натуру меж об'єктів ПЗФ;

б) щодо повернення протизаконно зайнятих земель ПЗФ.

Поновити вимоги щодо збільшення відсотка територій ПЗФ в Україні відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки» та Цілей розвитку тисячоліття для України.

Збільшення відсотку територій повинно відбуватись не лише статистично, шляхом віднесення значних територій до господарських зон об'єктів великої площі (НПП, РЛП), але й повинно враховувати якісні показники, репрезентативність та цінність територій та об'єктів, а також важливість збереження та створення різних категорій об'єктів ПЗФ (заказники, заповідні урочища, пам'ятки природи тощо).

Прийняти Закон України «Про загальнодержавну програму розвитку заповідної справи на період до 2020 р.».

Забезпечити розвиток служби державної охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду як правоохоронного органа.

Прийняти постанову КМУ «Про невідкладні заходи з охорони та збереження територій та об'єктів ПЗФ в АР Крим».

Змінити постанову КМУ від 25.08.2004 № 1094 «Про затвердження Порядку розробки проекту землепорядження по організації й установленню меж територій природно-заповідного фонду» для:

а) усунення існуючих розбіжностей між нормативними документами (Земельний кодекс і Закон України «Про природно-заповідний фонд України»);

б) здешевлення процедури розробки й виносу в натуру меж об'єктів ПЗФ;

в) спрощення процедури внесення об'єктів ПЗФ до Земельного кадастру України.

- ***Тверді побутові відходи***

Створити і впровадити Державну програму та місцеві програми розвитку системи раціонального поводження з побутовими відходами, встановити цілі щодо переробки роздільно зібраних фракцій сміття, включаючи будівництво переробних заводів, а також ліквідацію існуючих звалищ. На побутовому рівні запровадити обов'язкове сортування сміття, забезпечивши необхідний набір контейнерів-сміттєзбірників (для скла, пластикових виробів, металу, залишків продуктів харчування) в місцях збору побутового сміття — у дворах житлових будинків тощо.

Забезпечити систему сторткування та збору компонентів побутових відходів з небезпечними властивостями (відпрацьовані батарейки та інші побутові хімічні джерела струму, люмінісцентні лампи, побутове електронне та електричне обладнання, тощо).

- ***Стійкі органічні забруднювачі та непридатні пестициди***

Терміново внести на розгляд Верховної Ради та прийняти Закон про ратифікацію Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі та затвердити Національний план впровадження Стокгольмської конвенції про СОЗ, після чого Україна отримає право на підтримку Глобального екологічного фонду у розмірі більше 6 млн. доларів США, частина яких може бути витрачена на заходи зі знешкодження непридатних пестицидів (НП). Необхідно терміново провести роботи з пошуку всіх існуючих складів і залишків непридатних пестицидів, провести інвентаризацію та ідентифікацію за потреби. Оскільки в Україні не існує безпечних технологій, потрібно організувати ліквідацію запасів НП шляхом проведення міжнародного тендера на знищення НП в країнах, які володіють сучасними технологіями.

- ***Генетично модифіковані організми***

Терміново доопрацювати за участі громадськості та прийняти Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та практичному використанні генетично модифікованих організмів» з метою припинення несанкціонованого використання генетично модифікованих сортів рослин в Україні та розробки системи державного контролю за поширенням та використанням генетично модифікованих сортів рослин з метою недопущення їх вирощування.

- ***Дотримання вимог природоохоронного законодавства***

Необхідно підвищити карну та адміністративну відповідальність державних службовців за порушення природоохоронного законодавства внаслідок дій або бездіяльності, а також підвищити персональну відповідальність кожного держслужбовця та керівника підприємства за результати впровадження законодавчих та нормативно-правових актів природоохоронного спрямування у всіх сферах економіки.

Зміцнити структуру та матеріально-технічну базу Державної екологічної інспекції, скасувати дублювання функцій.

Посилити систему штрафів за дії населення, що завдають шкоди довкіллю.

- ***Екологічна освіта для сталого розвитку***

Підготувати та затвердити Стратегію екологічної освіти для сталого розвитку.

Внести зміни в законодавство щодо обов'язковості екологічної освіти для населення. З цією метою ввести до програми освітньої школи обов'язковий курс екологічних знань для сталого розвитку та державний екзаме́н з охорони навколишнього середовища і сталого розвитку.

- **Кадри**

Запровадити систему перепідготовки кадрів міністерств і відомств, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля та використанням природних ресурсів (постанова КМУ). Впровадити особливий контроль за виконанням ст. 7 закону України «Про охорону навколишнього середовища», за якою екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до посадових осіб цієї категорії. Прийняти постанову КМУ про механізм виконання цієї статті щодо освіти та підвищення кваліфікації спеціалістів та держслужбовців всіх рівнів з екологічних питань, у тому числі з урахуванням ідей сталого споживання.

- **Економічні механізми**

Необхідно довести нормативи платежів за користування природними ресурсами, штрафів за забруднення навколишнього середовища, нормативів на викиди і скиди до рівня, коли забруднювачам стане економічно вигідніше вкладати кошти в модернізацію виробництва та інші природоохоронні технічні рішення, ніж платити.

## **Створити умови для системної участі громадськості в прийнятті державних рішень щодо довкілля**

Необхідно терміново поліпшити умови діяльності організацій громадянського суспільства, для чого ВРУ потрібно затвердити Закон «Про Доктрину громадянського суспільства», який дозволить за допомогою внесення змін та доповнень в існуюче законодавство створити умови для збільшення кількості організацій громадянського суспільства, в тому числі природоохоронних, повнішого використання їхнього потенціалу та надання послуг населенню з метою кращого представлення інтересів громадян та зміцнення впливу в суспільстві.

Для розвитку діалогу громадськості та ВРУ щодо довкілля необхідно утворити Громадську раду при Комітеті з екологічної політики і наразті розпочати працювати Громадській раді при КМУ.

КМУ має підготувати і затвердити положення про проведення конкурсу програм громадських організацій на фінансування з держбюджету з метою зміцнення вітчизняних можливостей підтримки їхньої статутної діяльності.

До компетенції КМУ також належить розробка та затвердження єдиних процедур інформування та залучення громадськості до процесу прийняття рішень для різних типів рішень, що стосуються довкілля, а також створення органа контролю

за дотриманням і внесенням змін до законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення цих процедур. Потрібно розмежувати поняття громадського обговорення як процесу та громадського обговорення як заходу (громадських слухань, круглого столу чи конференції тощо). Регламент підготовки і проведення громадських слухань має бути чітко виписаний.

На виконання Оргуської конвенції затвердити Постановою КМУ Положення про доступ до інформації та участь громадськості до процесу прийняття рішень щодо питань, які стосуються довкілля, дія якого має розповсюджуватися на всі органи виконавчої влади.

ВРУ ратифікувати Протокол ЄЕК ООН Про Реєстри викидів та переносу забруднюючих речовин, підписаний в Києві 21 травня 2003 року. КМУ та Мінприроди забезпечити вивчення та створення організаційних, правових та інституційних можливостей для створення та функціонування Реєстру викидів та переносу забруднюючих речовин (РВПЗ).

ВРУ має прийняти, а КМУ впровадити Закон України «Про громадські слухання екологічно загрозливих проектів будівництва» з включенням пунктів обов'язкового слухання місцевою громадою висновків незалежних експертів та механізмів дотримання авторського нагляду за впровадженням цих проектів.

З метою поліпшення активного інформування громадськості Міністерству охорони навколишнього природного середовища організувати офіційне періодичне видання екологічного бюлетеня, в якому друкувати Заяви про наміри, Заяви про екологічні наслідки діяльності, проекти рішень, затверджені нормативно-правові акти та результати їх виконання.

Підсилити інституційну спроможність органів виконавчої влади щодо інформування та залучення громадськості до прийняття рішень шляхом створення належних організаційних та технічних можливостей.



## Використана література

- Анализ проблем и взаимосвязей окружающей среды и безопасности в Восточной Европе. — (Беларусь-Молдова-Украина). — ОБСЕ, 2006.
- Вовк В. І. Екологічна економіка як сучасна інтегральна наука. Навчальний курс для вищої школи. — Київ.
- Данилишин Б. М. Виступ під час громадських обговорень «Екологічна політика — реалізація наших інтересів». — Київ, 2007.
- Коржнев М. М. Природно-ресурсні обмеження розвитку України. — 2005.
- Лист-протест проти повернення на службу до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України колишнього заступника начальника Державної служби заповідної справи Мінприроди України С. Комарчука. — ЕкГ «Печеніги», 2006.
- Наказ Мінприроди № 168 від 18.12.2003 Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля.
- Наказ Мінприроди № 169 від 18.12.2003 Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації.
- Наказ Мінприроди № 395 від 04.09.2006 Про політичні пріоритети, стратегічні напрями і завдання Міністерства.
- Національна стратегія для впровадження вимог СЕО та реалізації вимог СЕО Протоколу ЄЕК ООН, Україна. — EIA, REC CEE, UNDP, 2006.
- Обзор деятельности Государственного фонда охраны окружающей природной среды. — ОЭСР, 2006.
- Постанова КМУ № 1378 від 15.10.2004 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».
- Пояснювальна записка до видатків проекту Державного бюджету України на 2007 рік. — Мінфін України.
- Пояснювальна записка до проекту «Основних напрямків економічного, соціального та природоохоронного розвитку України до 2020 року». — Секретаріат ВРУ, 2006.
- Проект Стратегічного екологічного документа. — Київ, ПРООН, 2006.
- «Про результати перевірки використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища в 2003—2005 роках»/Звіт Рахункової палати. — Київ, 2005 р.

- Сергієнко О. Макроекономічні проблеми виробництва ВВП України. — 2006.
- Стенограма Парламентських слухань «Актуальні проблеми зрошення, підтоплення та повеней в Україні». — ВРУ, 2006.
- Україна. Оцінка системи врядування. — SIGMA, OECD, European Union, 2006 р.
- Draft Second Environment performance review of Ukraine. — UNECE, 2006 [http://www.unece.org/env/epr/studies/Ukraine\\_2/welcome.htm](http://www.unece.org/env/epr/studies/Ukraine_2/welcome.htm)

## **ЧАСТИНА II**

### **ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ ПЕРШОЧЕРГОВИХ РІШЕНЬ ВЛАДИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ — ПРОЕКТ ВЕГО «МАМА-86» В КОНТЕКСТІ ПРИРОДООХОРОННОГО РУХУ**

Учасники проекту висловлюють вдячність Віктору Мельничуку (НЕЦУ) за внесок у підготовку установчих документів спілки «Зелений Майдан»

# Спільні дії українських природоохоронних неурядових організацій з громадського лобювання

*З досвіду ВЕГО «МАМА-86»*

ВЕГО «МАМА-86» протягом 16 років свого існування лобіє пропозиції задля підвищення якості екологічної політики та законодавства на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Реалізуючи у повсякденній роботі статутні цілі, організація співпрацює з природоохоронними організаціями, підтримує створення коаліцій та мереж, проведення спільних акцій та кампаній з метою об'єднання природоохоронного руху України.

## **Коаліція українських екологічних НУО «Громадськість за нову екологічну політику»**

Коаліція українських екологічних НУО «Громадськість за нову екологічну політику» (або «Альтер-Еко») створена 24 грудня 1999 року. Метою цієї коаліції була консолідація та координація зусиль екоНУО для активізації участі громадськості у процесі «Довкілля для Європи» та зміцнення її ролі у формуванні, реалізації та моніторингу екологічної політики в Україні та за її межами. До коаліції увійшли 33 природоохоронних організації України.

У 2001 році ВЕГО «МАМА-86» у партнерстві з Коаліцією українських екологічних НУО «Альтер-Еко» та організацією Stakeholder Forum for Our Common Future (Велика Британія) за фінансової підтримки Community Fund розпочала реалізацію проекту під назвою «Київ-2003». Завдяки йому широкі кола громадськості були залучені до підготовки 5-ї Всеєвропейської конференції Міністрів охорони довкілля (Київ, 21—23 травня 2003 року). У рамках проекту «Київ-2003» була створена мережа з 56 екологічних неурядових організацій, що представляють усі регіони України. Діяльність була спрямована на надання українським громадянам можливості вплинути на формування загальноєвропейської екологічної політики шляхом підвищення обізнаності широких верств зацікавленої громадськості України щодо процесу «Довкілля для Європи», порядку денного та значення конференції. Детальну інформацію про проект можна знайти на веб-сторінці ВЕГО «МАМА-86» за адресою: [http://www.mama-86.org.ua/main/kyiv2003\\_u.htm](http://www.mama-86.org.ua/main/kyiv2003_u.htm).

Логічним продовженням проекту «Київ-2003» став проект «Екологічна демократія в Україні» (2004 р.), у реалізації якого також взяла участь коаліція «Альтер-Еко». Під час впровадження проекту проведені громадське обговорення та експертна оцінка системи управління охорони навколишнього середовища в Україні. Видання «Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення» було надіслане у відповідні органи державного управління.

Детальна інформація про проект знаходиться на веб-сторінці ВЕГО «МАМА-86» за адресою [http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/democracy\\_u.htm](http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/democracy_u.htm).

## **Кампанія з лобіювання еколого-соціальної аспектів на етапі формування передвиборчих програм політичних партій та блоків**

Помаранчева революція 2004 року стала знаковою подією для України. Досвід Майдану і пост-Майдану чітко продемонстрував, що справжньою національною об'єднавчою ідеєю, яка спроможна надихнути український народ на злагоджену працю на благо своєї держави та кожного українця, є реалізація конституційного права громадянина керувати власною країною, тобто здійснювати результативний вплив на владу, яку ми обираємо і яка на період отриманого мандата визначає і реалізує політику розвитку країни.

У річницю Помаранчевої революції українські екологи мусили констатувати, що так і не дочекалися змін у ставленні уряду до екологічних проблем. Громадські екологічні організації писали, виступали, зверталися, переконували і вимагали від Міністра охорони навколишнього природного середовища, Прем'єр-міністра, Президента надати екологічній політиці пріоритет в державі, відповідний кризовому стану довкілля та здоров'я населення, а також привести підходи до формування соціально-економічного розвитку держави у відповідність до сучасних міжнародних вимог екологічної збалансованості.

Багато сподівань було пов'язано із виборами до Верховної Ради України 2006 р. на пропорційній основі, які дають громадянам потенційну можливість обрати політику розвитку держави, визначити її ідеологічні та управлінські засади за програмами партій, що йдуть на вибори. ВЕГО «МАМА-86» проаналізувала програми 20 політичних партій, що мали найвищі рейтинги за результатами соціологічних досліджень, та підготувала листи лідерам цих партій з конкретними пропозиціями щодо передвиборчих програм. Президент ВЕГО «МАМА-86» провела зустрічі з посадовцями апарату семи політичних партій, на яких було досягнуто попередніх домовленостей про внесення змін до передвиборчих програм відповідно до пропозицій. Домовленостей дотримано не було.

У грудні 2005 року був проведений круглий стіл та прес-конференція «Екологічна політика в Україні до і після виборів: як досягти позитивних змін?», в яких взяли участь представники провідних громадських екологічних організацій України. Після обговорення учасники круглого столу вирішили підготувати і координувати впроваджувати власний план лобіювання необхідних державних рішень до і після виборів.

## **Антиатомна коаліція, процес «Чорнобиль+20»**

ВЕГО «МАМА-86» впродовж свого існування послідовно обстоює антиатомні позиції, підтверджуючи влучність власної назви. І коли напередодні двадцятої річниці Чорнобильської катастрофи Уряд України прийняв рішення про добудову но-

вих атомних блоків, а перед українцями постала реальна загроза побудови нових 22 блоків без їхньої згоди і за їхні кошти, стали необхідними рішучі дії.

Першим виявом протесту «МАМА-86» стала публікація на сторінках часопису «ЕкоМама». Але дії уряду вимагали вагомішого виявлення громадянської позиції, тому «МАМА-86», «Бахмат» (Артемівськ), «Наш дім» (Івано-Франківськ), «Екологія і мір» (АРК) звернулися до української громадськості, зокрема екологічної, із закликом піднятися проти атомізації України та об'єднати зусилля для переходу країни до енергозбереження і поширення використання енергоефективних технологій. Звернення було розіслане по всіх електронних розсилках третього сектора.

20 вересня 2005 року екологічні громадські організації за проводом «МАМА-86» виступають зі зверненням до Президента України (за підписом 41 організації), в якому опротестовують висновки Чорнобильського форуму ООН, де стверджувалося, що негативні наслідки Чорнобильської катастрофи значно перебільшені, та закликають українську владу оприлюднити свою офіційну позицію. Основні пункти звернення щодо спекулятивного характеру звіту ВООЗ, МАГАТЕ та ПРООН були викладені в прес-релізі, розповсюдженому «МАМА-86» у засобах масової інформації.

Першим спільним виступом антиатомної коаліції стала акція протесту «НІ — новим атомним блокам, ТАК — енергозбереженню!», проведена 5 жовтня 2005 року під Кабінетом Міністрів України. Її співorganizаторами та учасниками були Національний екологічний центр України, «Голос Природи» (Дніпродзержинськ), ВЕГО «МАМА-86», «Екоклуб» (Рівне), «Зелений світ» (позапартійний), та «Бахмат» (Артемівськ). Головними пунктами протесту були категорична незгода з атомним майбутнім України та грубими порушеннями урядом Оргуської конвенції. Вимоги були викладені у зверненні, переданому прем'єр-міністру та розісланому пізніше народним депутатам України. Внаслідок проведення пікету 24 листопада 2005 року в Мінпаливенерго відбулася зустріч представників НУО, ініціаторів пікету і керівництва міністерства на рівні заступників міністра для обговорення проекту стратегії, але прямих результатів зустрічі не дала.

Наступний публічний протест, ініційований «МАМА-86» і втілений коаліцією, був спрямований проти заяви тодішнього прем'єр-міністра на громадських слуханнях з питань ефективного використання енергетичних ресурсів в Україні у лютому 2006 року щодо безальтернативності атомного майбутнього. У широко розповсюдженій заяві провідні екологічні організації України зазначали те, що громадськість повинна брати участь в процесах прийняття таких рішень, як будівництво нових атомних реакторів в країні Чорнобильського лиха.

У березні 2006 року ВЕГО «МАМА-86» ініціювала створення «Концепції неатомного шляху розвитку енергетики України». За фінансової підтримки ВЕГО «МАМА-86» були залучені експерти-енергетики, зокрема фахівці в галузі альтернативних та відновлюваних джерел енергії (ГО «Агентство з відновлюваної енергетики» і НТЦ «Біомаса», за участі експерта НКРЗ при Верховній Раді України Усатенка В. І.). Співавторами написання альтернативної концепції також стали

НЕЦУ, МЕГО «Екоклуб», ДГЕО «Голос Природи» та ЕКЦ «Бахмат». У документі представлений критичний аналіз стратегії розвитку енергетики України, ухваленої Кабінетом Міністрів, та наведені розрахунки, що доводять можливість відмови від використання атомних джерел енергії за умови інвестицій у енергозбереження, енергоефективність та відновлювану енергетику. Концепція була оприлюднена 20 березня 2006 року на прес-конференції, в якій взяли участь представники коаліції, і надіслана до вищих органів влади та галузевих установ.

Екологічні громадські організації звернулися до уряду з вимогою переглянути стратегію, попередньо провівши повноцінні консультації і розглянувши кілька альтернативних варіантів розвитку енергетичного сектора України. Вони також звернулися до громадськості з пропозицією підтримати підписну кампанію ПРО-ТИ ухвалення запропонованої урядом стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу й закликали організувати збір підписів. Загальна кількість зібраних підписів склала близько 22 тисяч, з яких 13 тисяч підписів зібрані «МАМА-86» і ще 9 — іншими українськими природоохоронними організаціями.

23 березня 2006 року під час презентації Енергетичної стратегії України за участі Президента антиатомна коаліція громадських організацій розповсюдила серед учасників свої інформаційні матеріали.

22 квітня 2006 року з нагоди Міжнародного Дня Землі на вулиці Хрещатик (м. Київ) відбулася виставка екологічних організацій та підприємств-розробників сталих технологій в галузі енергозбереження, відновлюваних та нетрадиційних джерел енергії. У роботі виставки взяли участь 34 організації. Протягом дня виставку відвідали близько 5 тис. людей, які отримали інформаційно-просвітницьку літературу, стали учасниками опитувань, презентацій та конкурсів.

23—25 квітня 2006 року в Будинку вчителя з приводу 20-ої річниці з дня Чорнобильської трагедії відбулася Міжнародна конференція «ЧОРНОБИЛЬ+20: НАГАДУВАННЯ НА МАЙБУТНЄ», у роботі якої взяли участь незалежні вчені, спеціалісти в сфері навколишнього середовища, громадські організації і експерти зі збалансованої енергетики з усього світу. Президент ВЕГО «МАМА-86» Ганна Голубовська-Онісімова була членом організаційного комітету і вела засідання робочої групи «Загальний стан здоров'я після Чорнобиля», а також брала участь у заключному пленарному засіданні як доповідач. 24 квітня 2006 року представники ВЕГО «МАМА-86», представники антиатомної коаліції та учасники конференції взяли участь у пікеті під стінами Національного оперного театру, за якими проходила державна конференція за участі вищих посадовців, присвячена річниці Чорнобиля. Учасники пікету виступили з антиатомними гаслами і закликали державу не повторювати минулих помилок.

27 квітня 2006 року відбулася Інтернет-конференція «Урядовці та екологи обговорюють «Енергетичну стратегію України на період до 2030 року», до проведення якої представників уряду змусила тривала боротьба українських екологічних організацій проти ухвалення стратегії без належного обговорення з громадськістю.

## Кампанія «За пріоритизацію екологічної політики»

Яскравим прикладом лобістської діяльності екологічних природоохоронних організацій стали Президентські слухання «Виклики, породжені свободою» (28 листопада 2005 року). За дорученням ініціативної групи екологічних громадських організацій виступала президент ВЕГО «МАМА-86». Головною тезою була вимога до Президента надати екологічній політиці в Україні пріоритетності, яка відповідає наявному кризовому стану довкілля та здоров'я. За дорученням Президента, головуючий на пленарних засіданнях запропонував екологічним громадським організаціям підготувати пропозиції щодо висунутих вимог. Для підготовки цих пропозицій було створено робочу групу Громадської ради Всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування при Мінприроди України, яка працювала протягом місяця над виконанням цього завдання. Було підготовлено пакет документів, які також були узгоджені з Міністром охорони навколишнього природного середовища п. Ігнатенком, а саме:

- Проект Указу Президента про пріоритизацію екологічної політики.
- Начерк Пояснювальної довідки до проекту Указу.
- Обґрунтування необхідності видання Указу Президента про пріоритизацію екологічної політики.

Пакет було подано до секретаріату Президента у січні 2006 р., але й дотепер немає офіційної відповіді щодо долі цього листа.

Наприкінці 2005 року організації, що взяли участь у Президентських слуханнях, заснували рух «Зелений майдан» — добровільну неполітичну ініціативу, загальна ціль якої — підвищення пріоритетності екологічної політики в державі для переходу України до екологічно збалансованого розвитку.

18 липня 2006 року на майдані Незалежності в Києві над агітаційним наметом піднявся прапор «Зеленого майдану». До рішучих дій екологів підштовхнуло хронічне ігнорування владою звернень, протестів, акцій та пропозицій громадськості. У агітаційному наметі розповсюджувалася інформація про антиекологічні дії уряду та позицію екологічних громадських організацій щодо ряду протизаконних рішень, які шкодять довкіллю та порушують права мешканців України. Акцію, яка тривала 12 діб, підтримало 22 природоохоронних організації. За цей час намет відвідало близько 5 тис. осіб.

27 липня 2006 р. учасники громадської акції «Зелений Майдан» провели пікетування будівлі Українського дому у м. Києві, де Уряд України проводив публічне представлення результатів роботи Кабінету Міністрів за і півріччя 2006 року. Екологічні громадські організації України висловили обурення нехтуванням КМУ вимогами законодавства України і невиконанням міжнародних зобов'язань, а також намірами розбудовувати атомну енергетику. Того ж дня біля будівлі Секретаріату Президента України учасники акції «Зелений майдан» нагадали Президентові про



проект Указу щодо пріоритезації екологічної політики, який було подано робочою групою екологічних громадських організацій в січні 2006 року і внесли його знов до Секретаріату, але відповіді не дістали і до сьогодні.

За технічної підтримки ВЕГО «МАМА-86» розроблена інтернет-сторінка «Зелений майдан» (<http://zeleniymaidan.org.ua>), на якій розміщуються нові документи громадського екологічного руху, факти порушень екологічного законодавства тощо.

## **Проект «Громадське лобювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики»**

Реалізацію проекту ВЕГО «МАМА-86» розпочала у партнерстві з Еколого-культурним центром «Бахмат» (м. Артемівськ), Асоціацією «Наш дім» (м. Івано-Франківськ) та Кримською республіканська асоціацією «Екологія і Мір» (м. Сімферополь) за фінансової підтримки Міжнародного фонду «ВІДРОДЖЕННЯ» у червні 2006 р. У рамках проекту були проведені експертне опитування, дослідження ефективності екологічної політики в Україні, інформаційно-просвітницька кампанія в ЗМІ (статті у газетах, радіо- та телевізійні програми, розміщення інформації на новинних та спеціалізованих екологічних веб-сайтах), проведено круглі столи у трьох регіонах із залученням всіх зацікавлених сторін. Під час проведення фінального заходу — громадських обговорень у м. Києві, було підбито підсумки регіональних круглих столів, проведені обговорення та розроблена резолюція, що включила думки всіх зацікавлених сторін щодо шляхів поліпшення екологічної політики в Україні. Результати громадських обговорень передані на розгляд урядовим структурам та розміщені в ЗМІ.

До проекту були залучені більше 30 організацій, 32 експерти (науковці, журналісти, державні службовці, громадські діячі). Безпосередньо в заходах, що проводилися в рамках проекту, взяли участь 252 особи, серед них — представники громадських організацій, науковці, бізнесмени, ЗМІ, представники освіти.

Реалізація проекту сприяла налагодженню співпраці між організаціями-учасницями, посилила зв'язки з іншими недержавними організаціями та органами державної влади, сприяла укріпленню відношень з експертами та представниками ЗМІ. Проведена інформаційно-просвітницька кампанія в ЗМІ привернула увагу до екологічної політики в суспільстві.

Одним з найбільш важливих результатів проекту стало рішення його учасників про необхідність розробки постійної платформи природоохоронних громадських організацій для здійснення впливу на різні гілки української влади. Воно втілюється в створенні спілки громадських природоохоронних організацій «Зелений Майдан», проекти установчих документів якої опубліковані нижче.

# Методика підготовки та проведення кампанії з громадського лобювання

*На прикладі проекту ВЕГО «МАМА-86»*

## **Мета:**

Забезпечити громадські організації інструментом для підготовки та проведення кампаній з громадського лобювання, спрямованих на залучення громадськості до аналізу, моніторингу та визначення способів підвищення ефективності екологічної політики в державі.

**Цільова група:** громадські природоохоронні організації.

## **Головні завдання:**

- підвищити спроможність громадських природоохоронних організацій проводити кампанії з громадського лобювання;
- сформувати у середовищі громадських природоохоронних організацій розуміння основних етапів кампанії з громадського лобювання;
- сприяти налагодженню суспільного діалогу щодо екологічної політики в державі.

## **1. Терміни, що використовуються у методиці:**

**Екологічна політика** — це система політичних, економічних, юридичних та інших заходів держави, спрямованих на збереження навколишнього середовища, безпечного для існування живої й неживої природи, на захист життя і здоров'я населення від негативного впливу забруднення навколишнього середовища, на досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання й відтворення природних ресурсів.

**Аналітичний документ** — основний інструмент для розробки та ухвалення політичних рішень; дослідження проблеми, у якому наведена вичерпна й переконлива аргументація для обґрунтування рекомендацій щодо шляхів її вирішення. За допомогою аналітичного документу зацікавлені сторони переконують цільову аудиторію в необхідності змін, закликають її до активних дій та отримують доступ до процесу розробки політики.

**Підсумковий документ** — остаточна редакція колективно розробленого набору рекомендацій, експертних оцінок і висновків у ході кампанії громадського лобювання.

**Експерти** — фахівці у відповідній галузі знань та/або діяльності, які мають досвід і власні напрацювання.

**Експертне інтерв'ю** — метод соціологічного дослідження, за допомогою якого отримують необхідну інформацію шляхом проведення співбесіди віч-на-віч з людьми, які є експертами.

**Зацікавлена сторона** — людина, організація чи група, на яку впливає прийняття конкретного рішення чи впровадження певної політики, і яка зацікавлена в оптимізації цього впливу та вживає активних заходів для цього.

## **2. Основні засади, на яких має базуватися підготовка та проведення кампаній з громадського лобіювання**

Ефективність кампанії залежить від засад, на яких вона базується. До таких основних засад належать:

- вивчення інтересів і потреб зацікавлених сторін;
- вивчення та узагальнення законодавчої бази щодо предмета обговорень;
- вивчення програмних документів і рішень центральних органів та організацій щодо предмета громадських обговорень;
- моніторинг діяльності держави стосовно визначених проблем;
- представлення в аналітичних документах і доповідях позицій зацікавлених сторін і різних груп інтересів;
- широке залучення громадських організацій, науковців, освітян, громадськості до кампаній з лобіювання;
- неупередженість і незалежність здійсненого аналізу та розроблених пропозицій;
- коректність і толерантність учасників під час дискусій і розробки підсумкових документів;
- прозорість і гласність дій організаторів та учасників кампанії.

## **3. Етапи підготовки та проведення кампанії з громадського лобіювання**

Підготовка та проведення кампанії з громадського лобіювання передбачає низку заходів, які можна умовно поділити на три етапи: підготовчий, основний, заключний.

Кожний з етапів передбачає послідовність дій та заходи, проведення яких забезпечує ефективність кампанії з громадського лобіювання.

### 3.1. Підготовчий етап

Підготовчий етап кампанії з громадського лобіювання передбачає проведення таких заходів:

- 3.1.1 Визначення партнерів кампанії.
- 3.1.2 Проведення установчої зустрічі основних учасників.
- 3.1.3 Організаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення.
- 3.1.4 Розповсюдження інформації в ЗМІ.

#### 3.1.1. Визначення партнерів кампанії з громадського лобіювання

Визначення партнерів кампанії з громадського лобіювання є основою для розгортання подальшої роботи та будується на засадах поваги, взаємного доповнення, довіри, відповідальності, незалежності, та професійності.

*Партнерами кампанії з громадського лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики були обрані організації, які за роки природоохоронної боротьби зарекомендували себе як професійні організації, що відповідають усім вищеперерахованим критеріям, мають потужні важелі впливу на місцевому рівні на органи влади та користуються повагою громади.<sup>1</sup>*

#### 3.1.2. Проведення установчої зустрічі основних учасників кампанії

Установча зустріч учасників кампанії з громадського лобіювання дозволяє:

- створити робочу групу;
- визначити предмет громадського лобіювання;
- узгодити мету та цілі;
- розробити загальне бачення або/та домовитися про термінологію;
- визначити групи інтересів та окреслити зацікавлені сторони;
- виробити стратегію кампанії;
- визначити інструменти реалізації кампанії;
- розробити та узгодити календарний план;
- визначити очікування.

<sup>1</sup> Тут та далі по тексту курсивом виділена інформація про діяльність ВЕГО «МАМА-86» під час реалізації проекту «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики», що здійснювався організацією у партнерстві з Еколого-культурним центром «Бахмат», м. Артемівськ, Донецька область, Асоціацією «Наш дім», м. Івано-Франківськ, та Кримською республіканською асоціацією «Екологія і Мір», м. Сімферополь за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

У перший місяць реалізації проекту була створена робоча група, відповідальна за хід реалізації проекту. До цієї групи увійшли три лідери регіональних природоохоронних організацій — учасниць проекту, координатор на національному рівні та експерт з екологічної політики. Учасники робочої групи прослухали тренінг з впровадження кампаній з громадського лобювання та провели кілька робочих зустрічей. Члени робочої групи визначили предмет громадського лобювання, узгодили мету та цілі проекту, виробили загальне бачення ходу реалізації проекту. Було розроблено стратегію реалізації кампанії, яка використовувала наступні інструменти: експертне інтерв'ю, підготовка аналітичного документа, проведення трьох регіональних круглих столів та громадське обговорення на національному рівні. Усі заходи проекту увійшли до календарного плану реалізації проекту.

### **3.1.3. Організаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення**

Організаційне забезпечення має велике значення у впровадженні кампаній з громадського лобювання. Воно залежить від багатьох факторів, таких як мета та цілі, кількість учасників кампанії, розподілення ролей та інституційного розвитку організації або організацій, які впроваджують кампанію з громадського лобювання. Важливими чинниками реалізації кампанії є наявні ресурси: людські, матеріально-технічні та фінансові, а також досвід підготовки та проведення таких заходів.

Автором та ініціатором проекту виступала ВЕГО «МАМА-86». Еколого-культурний центр «Бахмат», Асоціація «Наш дім» та Кримська республіканська асоціація «Екологія і Мір» були запрошені до співпраці та стали повноцінними партнерами з реалізації проекту. Усі вище перераховані організації мають розвинуту інституційну та матеріально-технічну структуру та значний досвід у впровадженні лобістських проектів. Координуючу роль у реалізації проекту виконувала ВЕГО «МАМА-86».

**Матеріально-технічне забезпечення** кампанії має створити такі умови праці, які дозволять вчасно та якісно реалізовувати мету та цілі.

Матеріально-технічне забезпечення передбачає вирішення таких питань:

- оренда та/або наявність приміщення для роботи учасників проекту;
- оренда приміщення для проведення заходів;
- оренда, придбання та/або використання необхідної оргтехніки: комп'ютер, проектор або мультимедійна установка для показу слайдів, апарати для синхронного перекладу, мікрофони, диктофон, фотоапарат, відеокамера.

Ефективна робота досягається у випадку, коли інформація подається та обробляється вчасно. З цією метою доцільно використовувати електронну пошту, факс, мобільний зв'язок, SKYPE тощо.

*Організації-учасники проекту для реалізації діяльності використовували матеріально-технічні засоби власних організацій. Для проведення заходів за проектом — круглих столів та прес-конференцій — приміщення орендувалися. Приміщення для проведення громадських обговорень було надано організаторам на безкоштовній основі. Інформаційний обмін між партнерами відбувався за допомогою електронної пошти та телефонів (стаціонарних та мобільних).*

Джерелом **фінансового забезпечення** кампаній з громадського лобювання можуть бути добровільні внески громадян та/або організацій, волонтерська робота учасників кампанії, дольове розподілення витрат серед учасників кампанії, грантові кошти тощо.

Управління фінансами передбачає розроблення кошторису витрат на підготовку і проведення кампаній з громадського лобювання і складання фінансового звіту.

*Проект «Громадське лобювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики» реалізовувався ВЕГО «МАМА-86» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження». За умовами конкурсу організація-реципієнт гранту мала знайти певний відсоток коштів для фінансування діяльності по проекту. У даному проекті частка фінансування Міжнародним Фондом «Відродження» склала 79%. 21% забезпечили ВЕГО «МАМА-86» та організацій-партнери за рахунок надання офісних приміщень та використання оргтехніки, необхідної для реалізації проекту.*

### **3.1.4. Інформаційно-просвітницька кампаній в ЗМІ**

Інформаційно-просвітницька кампанія в ЗМІ є стрижневим компонентом кампаній з громадського лобювання. У випадку наявності коштів для проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії доцільно залучити PR-фахівця, який розробить та буде послідовно впроваджувати PR-стратегію, яка зазвичай складається із таких компонентів:

- статі чи репортажі у ЗМІ про хід реалізації кампанії з громадського лобювання;
- проведення інтерв'ю з експертами та лідерами природоохоронного руху;
- виготовлення та розповсюдження друкованих роздавальних матеріалів: листівок, брошур, публікацій;
- розповсюдження прес-релізів;
- організація прес-конференцій із залученням журналістів провідних видань, радіостанцій, телебачення.

У проекті не було передбачено значних коштів на проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії, але незважаючи на це вона була впроваджена

за рахунок інституціональних спроможностей організацій-учасників проекту. У рамках проекту було:

- створено тематичні сторінки на сайтах учасників кампанії з громадського лобіювання, на яких висвітлювалася інформація про хід реалізації проекту та розміщувалися документи;
- налагоджена співпраця із журналістами;
- проведено чотири прес-конференції;
- відбулися виступи на телебаченні та радіо;
- було опубліковано статті у газетах, бюлетенях, журналах тощо.

*Підготовчий етап проекту «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики» тривав два місяці.*

### **3.2. Основний етап**

Основний етап кампанії з громадського лобіювання характеризується проведенням зустрічей-консультацій зацікавлених сторін у форматі круглих столів, публічних дебатів, громадських обговорень тощо. Під час цих зустрічей відбувається:

- уточнення позицій зацікавлених сторін щодо предмету громадських обговорень;
- запобігання можливих конфліктних ситуацій щодо визначених проблем громадських обговорень;
- налагодження співпраці громадськості та державних органів влади щодо розробки та втілення екологічної політики;
- спільний пошук альтернативних способів підвищення ефективності екологічної політики в державі;
- удосконалення процесу розробки, ухвалення важливих рішень і залучення громадськості до реалізації державної екологічної політики.

Необхідним елементом таких заходів є попереднє ознайомлення учасників із темою та предметом обговорення. Експерти та учасники заходів мають приходити з усвідомленням теми дискусії, готовністю висвітлити свою позицію та своє бачення щодо способів вирішення актуальних проблем. Документи, запропоновані до уваги учасників заходів повинні розкривати суть питань і подавати варіанти рішень, що будуть предметом громадських обговорень. Серед документів, що дають змогу попередньо ознайомитися з предметом громадських обговорень, можна зазначити:

- програму;
- розроблені аналітичні матеріали;

- тези основних доповідей;
- проект підсумкового документу;
- витяги із законів і нормативно-правових актів.

Найціннішим у цьому процесі є висловлення думок представників різних секторів суспільства та аргументація різноманітних варіантів розвитку державної політики.

*Основний етап проекту складався з проведення таких заходів:*

- проведення експертного інтерв'ю;
- підготовка аналітичного документа;
- проведення круглих столів у трьох регіонах України;
- проведення інформаційно-просвітницької кампанії в ЗМІ;
- проведення громадських обговорень на національному рівні.

*Схема підготовки та проведення круглих столів та громадського обговорення була уніфікована та складала наступну послідовність дій:*

- розробка програми;
- пошук основних доповідачів та узгодження їх участі;
- розробка проектів документів;
- розробка та/або тиражування роздавальних матеріалів;
- пошук приміщення для проведення заходу та укладання угоди на його оренду;
- оренда матеріально-технічного обладнання;
- складання списків потенційних учасників;
- розсилка запрошень;
- розміщення інформації в ЗМІ про проведення заходу;
- визначення відповідальних за реєстрацію, підготовку приміщення, харчування, підготовку матеріалів з роздавальними матеріалами, засвідчення відрядження, відшкодування транспортних витрат;
- визначення відповідального за медійне супроводження публічних дебатів;
- збір виступів основних доповідачів та пропозицій учасників круглих столів;
- узагальнення рекомендацій учасників круглого столу;
- організація та підтримка зворотного зв'язку з учасниками;
- підготовка тематичного та фінансового звіту.



*Основний етап проекту «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики» тривав чотири місяці.*

### **3.3. Заключний етап**

Головне завдання цього етапу полягає в формулюванні комплексу пропозицій, думок, оцінок і рекомендацій щодо предмета кампанії з громадського лобіювання, які належить врахувати в подальшому розробленні політики, її моніторингу та реалізації. До підсумкового етапу кампанії з громадського лобіювання належать дії:

- підсумовування результатів кампанії з громадського лобіювання;
- підготовка підсумкового документа;
- підготовка тематичного звіту;
- розсилання звіту зацікавленим сторонам;
- розгортання зворотного зв'язку;
- розгортання моніторингу змін у державній політиці, здійснених під впливом результатів кампанії з громадського лобіювання;
- підготовка фінансового звіту.

*Заключний етап проекту тривав два місяці. За цей час були оброблені пропозиції та рекомендації, зібрані під час проведення заходів за проектом та викладені у підсумковому документі — резолюції громадських обговорень. Підготовлена, надрукована та розіслана учасникам кампанії громадського лобіювання фінальна публікація проекту. Було підготовлено тематичний та фінансовий звіти. Учасники проекту «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики» й надалі збираються провадити роботу з громадського лобіювання, розуміючи, що подолана лише сходинка до сталого розвитку України.*

# Шляхи підвищення ефективності екологічної політики

*Аналітичний звіт за результатами експертного опитування*

## Методологія опитування

Запропонований аналітичний звіт підготовлений за результатами експертного опитування, проведеного у вересні—жовтні 2006 року Центром соціальних і політичних досліджень «СОЦІС» на замовлення Всеукраїнської екологічної громадської організації (ВЕГО) «МАМА-86» у рамках проекту «Громадське лобювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики». Партнерами проекту виступають також Еколого-культурний центр «Бахмат» (м. Артемівськ), Асоціація «Наш дім» (м. Івано-Франківськ) та Кримська республіканська асоціація «Екологія і Мір» (м. Сімферополь) за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

*Метою анкетування* було визначення шляхів підвищення ефективності екологічної політики в Україні. Для уникнення можливих відмінностей в розумінні поняття «екологічна політика» учасники проекту запропонували всім респондентам власне, достатньо деталізоване, тлумачення цієї дефініції, яке зачитувалося інтерв'юерами перед кожним інтерв'ю.

Під терміном «екологічна політика» учасники проекту розуміють систему політичних, економічних, юридичних та інших заходів держави, спрямованих на збереження навколишнього середовища, безпечного для існування живої й неживої природи, на захист життя і здоров'я населення від негативного впливу забруднення довкілля, на досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання й відтворення природних ресурсів.

Якісний склад експертів визначався потребою отримати оцінки різних цільових груп фахівців, серед яких були виокремлені державні службовці, зайняті в екологічній сфері, науковці, викладачі, юристи, журналісти, а також представники політичних і громадських організацій. Для отримання більш об'єктивної картини, яка б враховувала оцінки експертів не тільки столиці, опитування проводилося в десяти містах країни. Географія опитування складена таким чином, що охопила експертів із столиці, Східного, Західного регіонів та АР Крим. Усього було опитано 32 експерта.

Перед складанням анкети ВЕГО «МАМА-86» провела «мозковий штурм» серед найактивніших представників неурядових екологічних організацій щодо тезауруса, відповіді на питання якого мають бути отримані після проведення опитування. Тому структура анкети та зміст запитань є результатом попередньої роботи з екологічним активом України.

Анкета для опитування містила, переважно, відкриті запитання, що дозволяло експертам у довільній формі давати повні відповіді, виходячи зі своєї точки зору, без будь-якої «підказки», якою можуть бути варіанти відповідей у випадку закритого запитання. За своїм змістом анкета охоплює блоки запитань стосовно всіх основних складових екологічної політики.

Задля дотримання анонімності відповідей експертів у звіті наведені узагальнені дані, а у випадку цитування наводиться лише належність експерта до певної цільової групи. Опитування проводилося за місцем роботи експертів.

## **1. Пріоритети зовнішньої та внутрішньої політики України**

З метою визначення місця екологічної політики у шкалі пріоритетів зовнішньої політики та соціально-економічного розвитку України експертам пропонувалося два відкритих запитання. Учасники опитування мали змогу дати до п'яти варіантів відповідей.

*Серед пріоритетів зовнішньої політики* нашої країни експерти найчастіше називають посилення діяльності щодо наближення України до європейської спільноти, що передбачає гармонізацію вітчизняного законодавства з нормами Європейського Союзу та активізацію співробітництва як з країнами ЄС, так і з НАТО. Зазначений результат свідчить, що активізація висвітлення цієї тематики у медіа-просторі України також позначилася на відповідях.

На окрему увагу заслуговує той факт, що менше половини опитаних експертів вказали на пріоритетність екологічної складової в зовнішньополітичному курсі України. Тут експерти мають на увазі передусім неухильне виконання нашою державою взятих на себе зобов'язань щодо дотримання ратифікованих міжнародних угод, вирішення екологічних транскордонних проблем (*«створення мереж транскордонних біосферних резерватів та екокоридорів», «співпраця між адміністраціями природно-заповідних установ при кордоні», «укладання угод про взаємну матеріальну відповідальність у випадку забруднення транскордонних водних ресурсів»*), забезпечення екологічної безпеки та попередження ввозу небезпечних відходів і технологій, співробітництво в реалізації захисту Чорного і Азовського морів, міжнародне співробітництво у питаннях реалізації концепції сталого розвитку, глобального моніторингу стану біосфери і загальноєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття.

Окремі експерти вказали на пріоритетність активізації відносин з країнами ісламського світу, лобювання національних інтересів на міжнародній арені (що, безумовно, є пріоритетом діяльності будь-якого міністерства закордонних справ), спрощення візового режиму та вільне пересування товарів і послуг, відмову від застосування воєнної сили в міждержавних відносинах.

Оскільки експерти могли назвати до п'яти пріоритетів, то сумарна частота згадування перевищує кількість учасників опитування.

Таблиця 1.

## Пріоритети зовнішньої політики України

Пріоритети зовнішньої політики	Частота згадування
Екологічні	14
Економічні, в тому числі здобуття енергетичної незалежності; відмова від політики сировинної бази; пошук ринків збуту для вітчизняних товарів	9
Соціальні пріоритети та політика поліпшення здоров'я населення	3
Інтеграція в європейську спільноту, в тому числі гармонізація законодавства і стандартів з Європейським Союзом	21
Формування активної політики щодо країн Чорноморського басейну	2
Вступ до Світової організації торгівлі	9
Вступ України до НАТО	1
Збільшення товарообігу з країнами Заходу	1
Збалансований курс, багатовекторність, позаблоковість	10
Дотримання міжнародних зобов'язань з боку України	6
Створення позитивного іміджу країни за кордоном, інвестиційна привабливість	3
Співробітництво з Росією, країнами СНД	7
Забезпечення національної безпеки	5

Серед головних пріоритетів соціально-економічного розвитку України експерти найчастіше згадують вирішення екологічних проблем, розвиток соціальних програм, розширення доступу пересічних громадян до освіти, медичного обслуговування, подолання бідності і підвищення матеріального рівня життя малозахищених верств населення; належне пенсійне забезпечення, будівництво соціального житла, надання податкових пільг для учнівської молоді та пенсіонерів.

Екологічна складова соціально-економічного розвитку, на думку експертів, включає в себе перехід на шлях сталого розвитку («тоді з'являться пріоритети», «розробка і прийняття Концепції, а згодом і Програми сталого розвитку»), бережливе використання природних ресурсів, екологізацію виробництва шляхом впровадження новітніх ресурсозберігаючих технологій, збільшення заповідних територій («розбудова природно-заповідного фонду і екомережі»), забезпечення екологічної безпеки населення, широкий доступ населення до якісної питної води,

вирішення проблем поводження з відходами («переробка і захоронення ядерних відходів в Україні»), екологічну освіту і просвіту.

Пріоритетність боротьби з корупцією експерти пояснюють тим, що «промислово-фінансові групи «уводять» з бюджету величезні кошти, лобіюють власні інтереси» (викладач університету).

Окремі експерти вказали також на пріоритетність стабільності податкової системи, розвитку громадянського суспільства, ліквідації пільг, які обтяжують економічний розвиток країни, децентралізації управління економічною сферою, запровадження економічно стимулюючих механізмів для розвитку депресивних регіонів, цивілізованої кадрової політики, розвиток фундаментальних досліджень в біології.

Таблиця 2.

*Пріоритети соціально-економічного розвитку України*

<b>Пріоритети соціально-економічного розвитку</b>	<b>Частота згадування</b>
Розвиток національної промисловості, захист вітчизняного виробника, забезпечення робочими місцями	7
Розвиток екологічних програм, екологізація виробництва, раціональне використання природних ресурсів	19
Розвиток соціальних програм, державна допомога малозахищеним верствам населення	14
Створення ефективної та соціально зорієнтованої системи освіти й охорони здоров'я	8
Забезпечення високотехнологічного і високоефективного енергозберігаючого виробництва, зменшення споживання енергії, структурна перебудова економіки	8
Модернізація аграрного сектора через подолання бідності й нерівності в оплаті праці	4
Забезпечення дотримання законодавства, статей Конституції	4
Формування середнього класу, допомога малому та середньому бізнесу, утвердження права приватної власності	7
Боротьба з корупцією у всіх сферах суспільного життя	6
Підтримка науки та інноваційних технологій	7
Реформування судово-правової системи України та суміжних з правосуддям інститутів — прокуратури, адвокатури, системи виконання судових рішень, нотаріату	1

Таблиця 2 (продовження)

Поглиблення ринкових реформ, які базуватимуться на принципах сталого розвитку	1
«Вирівнювання» розвитку регіонів України, подолання проблеми депресивних регіонів	3
Створення сприятливого інвестиційного та інноваційного клімату	3

## 2. Загальна оцінка державної екологічної політики України

Переважає більшість експертів (25 осіб) в цілому негативно оцінюють державну екологічну політику України. Серед малочисельної групи експертів, які дали позитивну оцінку (7 осіб), переважають державні службовці.

Для прояснення інтегральної оцінки державної екологічної політики України автори анкети намагалися поставити експертам чотири більш конкретних запитання щодо оцінки політики держави у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони та використання природних ресурсів, збереження природоохоронних територій та інших природних територій і об'єктів, а також у сфері екологічного інформування та забезпечення участі громадськості.

Як свідчать отримані результати, експертна оцінка усіх чотирьох компонентів державної екологічної політики є доволі негативною. Так, лише два учасники опитування дали цілком позитивну оцінку одному з вищенаведених компонентів цієї політики.

Найнегативніше експерти оцінили державну політику щодо охорони та використання природних ресурсів. Аргументом такої цілковито негативної оцінки можуть бути слова викладача університету: *«Ліси вирубають для чиєїсь вигоди, а збитки компенсують з державного бюджету»*.

Більш позитивним виглядає оцінка експертами політики держави щодо екологічного інформування та забезпечення участі громадськості. Але і тут більше половини учасників опитування надали в цілому негативну оцінку.

У двох випадках запропонована шкала вимірювання оцінок виявилася недостатньо чутливою і тому експерти вказали на власну оцінку, яку визначили як середню між позитивною і негативною.

В таблиці 3 не враховані експерти, які не змогли дати оцінку відповідних компонентів державної екологічної політики.

Таблиця 3.

## Оцінка окремих компонентів державної екологічної політики

Компонент державної екологічної політики	Частота оцінки			
	Цілком позитивно	Скоріше позитивно	Скоріше негативно	Цілком негативно
Забезпечення екологічної безпеки	1	5	17	9
Охорона та використання природних ресурсів	—	3	18	11
Збереження природоохоронних та інших цінних природних територій	1	5	18	7
Екологічне інформування та забезпечення участі громадськості	—	11	13	6

### 3. Чинники формування екологічної політики в Україні

З точки зору експертів, на формування екологічної політики в Україні впливають як суб'єктивні, так і об'єктивні чинники.

Під суб'єктивними чинниками учасники опитування розуміють відсутність чіткої концепції, єдиної політики розвитку екологічної сфери (*«позиціонування політичними лідерами країни економічного зростання як пріоритету»*), відсутність *«політичної волі вищого керівництва України щодо розв'язання екологічних проблем»* (представник громадської організації), *«сприйняття правлячою елітою природних ресурсів як ресурсу для корупційного збагачення»* (представник громадської організації), надмірну бюрократизацію формування екологічної політики, невинуватну м'якість у покаранні порушників екологічного законодавства, відсутність діалогу між виконавчою владою і громадськістю, тоді як необхідні *«чіткі і прозорі зв'язки між всіма секторами нашого суспільства»*; правовий нігілізм та корумпованість чиновників, відповідальних за вирішення екологічних проблем. Окремі експерти наголосили на важливості саме компетентності та професіоналізму кадрів органів державного управління, рівня *«патріотизму та екологічної культури керівників центральних та місцевих органів влади»* (науковець).

У свою чергу, поміж об'єктивних чинників експерти виокремлюють недостатнє фінансування та відсутність пріоритетної сфери діяльності за умов дефіциту фінансових ресурсів, неефективну систему державного управління в галузі охоро-

ни навколишнього середовища, часту зміну влади і поділ власності, в тому числі природних ресурсів; практичну відсутність стимулів екологізації виробництва, низький рівень життя значної частини населення, що негативно впливає на його активність.

Учасники опитування вказують також на важливість чинника громадської думки та більш широко громадянського суспільства на вирішення екологічних проблем. Так, з точки зору опитаного журналіста, позитивний вплив має активність громадських і політичних організацій, масові протестні акції населення, яке безпосередньо проживає в районах екологічного лиха. І навпаки, окремі експерти виокремили негативний вплив на формування екологічної політики в нашій країні «*екологічної байдужості та безграмотності громадян*», а також недостатньої інформованості громадськості, яка починається з відсутності в навчальних програмах початкової школи предмета екології.

З точки зору окремих експертів, вирішальний вплив на формування екологічної політики в Україні мають промислово-фінансові групи, що знаходять свій прояв у приватизації природних ресурсів, поширенні тіньової економіки, пріоритеті розвитку бізнесу над вирішенням екологічних проблем, як і в політичній боротьбі між групами інтересів в парламенті (*«інтереси бізнес-кланів»*).

Що стосується позитивного впливу, то тут експерти відзначають передусім громадський екологічний рух та діяльність наукової громадськості, існування національної, регіональних «ідей» щодо міжсекторального співробітництва в екологічній сфері.

#### **4. Пріоритети екологічної політики**

З метою виявлення пріоритетів екологічної політики експертам пропонувалася картка з переліком 13 варіантів відповідей, а також можливість назвати власний варіант. Експерти мали змогу назвати до п'яти варіантів пріоритетів екологічної політики.

Найчастіше експерти називають впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, дотримання вимог екологічного законодавства, участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень та збереження біорізноманіття. Значна частина учасників опитування виокремила пріоритетність розвитку системи екологічної освіти та просвіти, пояснюючи свій вибір необхідністю подолання низького рівня екологічної культури «*всього населення, від керівників до всіх інших людей*» (представник громадської організації).

Водночас мінімальний інтерес експерти виявили до пріоритетності вирішення проблем, пов'язаних з глобальною зміною клімату, та інституційного укріплення системи влади щодо охорони навколишнього природного середовища.



Таблиця 4.

## Пріоритети екологічної політики в Україні

Пріоритети	Частота згадування
Дотримання вимог екологічного законодавства	24
Вирішення проблем, пов'язаних з глобальною зміною клімату	1
Забезпечення пріоритетного доступу місцевих громад до управління місцевими природними ресурсами	6
Збереження біорізноманіття	15
Збільшення штрафів за порушення екологічного законодавства	8
Подальший розвиток системи екологічної освіти та просвіти	13
Охорона природних ресурсів (води, повітря, ґрунтів)	9
Впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій	23
Інституційне укріплення системи влади щодо охорони навколишнього природного середовища	7
Розробка та впровадження плану дій, орієнтованого на досягнення конкретних результатів у визначені терміни	11
Управління відходами	8
Участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень	16
Формування відкритого інформаційного простору щодо екологічної проблематики в суспільстві	7

Серед власних варіантів пріоритетів називались: вирішення системних екологічних проблем, які вже мають багаторічну історію свого розв'язання, але так і не вирішені; попередження ввезення в Україну закордонних небезпечних відходів і технологій, введення вагомих стимулів і преференцій для підприємств, які сприяють запровадженню ресурсо- і природоохоронних технологій (*«практична реалізація економічних механізмів управління підприємствами з метою збереження дикої природи й охорони довкілля»*); залучення висококваліфікованих кадрів до розробки і реалізації екологічної політики.

## 5. Екологізація державної політики в Україні

Всі експерти, за винятком двох, вважають, що формування і реалізація державної політики здійснюється без врахування екологічних цілей як політичних пріоритетів. Протилежної точки зору дотримуються два експерта з числа державних службовців.

На думку учасників опитування, включенню екологічних завдань до пріоритетів внутрішньої політики України перешкоджають дотаційне ставлення до екологічних програм, пов'язане з другорядним значенням екологічних проблем, оскільки надається пріоритет розвитку галузей, які дають максимально швидкий прибуток (*«гальмування так званого зростання економіки, зменшення прибутків багатіїв»*); недостатній рівень екологічних знань і свідомості депутатського корпусу та керівництва країни в цілому (*«відсутність екологічної свідомості та брак екологічної освіти»*, *«нерозуміння владними структурами важливості екологічних завдань»*), низький професійний рівень відповідальних за прийняття рішень чиновників та руйнація системи державного управління в екологічній сфері (*«слабкий рівень підготовки чиновників, у більшості підготовки взагалі немає в цій сфері»*, *«відсутність державної системи підтримки екологічних ініціатив»*), лобювання корпоративних інтересів фінансово-промислових груп та корумпованість влади на всіх рівнях (*«корисні індивідуальні інтереси владної еліти»*, *«злиття влади з кримінальним бізнесом»*).

Окрім учасники опитування вказали також на перешкоди локального рівня: *«погані стратегічні здібності регіональних керівників, відсутність у них реальних фінансових можливостей»* (викладач університету), а також відсутність політичної стабільності в Україні (*«коли революція в країні, не до екології»*) і недостатня активність громадського екологічного руху.

Лише два експерти — представники органів влади — вказали на відсутність перешкод на шляху до включення екологічних завдань в пріоритети внутрішньої політики України після проведення парламентських виборів 2006 року.

Які ж заходи пропонують здійснити експерти для надання пріоритетності екологічній політиці в Україні?

По-перше, експерти пропонують неухильне виконання вже діючих законів (*«подолання правового нігілізму»*) та ухвалення Верховною Радою відповідного пакету законодавчих документів, поміж яких виокремлюють Національний план дій з охорони навколишнього середовища, Національну стратегію сталого розвитку (*«прийняття національної екологічної стратегії, реалізація якої буде обов'язковою поза будь-які політичні зрушення»*). Один з експертів (науковець) висловився за візування профільним міністерством всього блоку нормативних документів.

По-друге, реформувати систему державного управління в галузі охорони довкілля, посилити роль і функції органів виконавчої влади у сфері охорони довкілля та оновити кадри, відповідальні за вирішення екологічних проблем (*«оновлення достойними спеціалістами, які докажуть свої знання міжнародного права»*; *«запрошення на посади в Мінприроди і органи виконавчої влади на місцях спеціалістів з фундаментальною екологічною освітою, проведення атестації відповідальних осіб на предмет знання основ екології»*).

По-третє, учасники опитування вказали на доцільність активізації свідомості населення шляхом екологічної просвіти (*«широка екологічна освіта громадян — як*

захистити свої права»), розроблення дієвих механізмів залучення громадськості до підготовки та прийняття екологічно важливих рішень (*«громадські слухання, конференції, де з усіх регіонів люди розповідають про свої екологічні проблеми»*).

По-четверте, узгодження промислового зростання з природоохоронними вимогами, широке застосування новітніх екологічно безпечних та ресурсозберігаючих технологій.

Окремі експерти вважають за доцільне неухильне дотримання діючого природоохоронного законодавства, посилення контролю і штрафних санкцій проти порушників екологічного законодавства (*«контроль з боку громадськості і прокуратури»*).

На місцевому рівні пропонуються конкретні проекти. Зокрема викладач університету висловив пропозицію щодо створення в кожному мікрорайоні великих міст макрокондомініумів як юридичної особи, що відповідає за дотримання в належному стані комунального господарства на відповідній території місцевої громади.

Один з експертів (викладач) висловив думку: *«План вимагає всебічної підготовки та чіткого алгоритму виконання. Це не анкетний рівень»*. Однак і цей учасник опитування висловив пропозицію щодо доцільності ієрархічного підходу до вирішення екологічних проблем, виходячи з рівня їх складності, масштабності і розміру необхідних фінансових ресурсів (*«брати спочатку ті проблеми, які можливо з успіхом вирішити за короткий термін, а то у багатьох імідж невдах: ще не вирішили одну проблему, як вже тягнуться за іншими»*).

## **6. Проблеми реалізації екологічного законодавства та шляхи їх вирішення**

Переважна більшість експертів в цілому позитивно оцінює екологічне законодавство України, тоді як протилежної оцінки дотримуються чотири учасники опитування, які репрезентують різні цільові групи (науковець, журналіст, представники влади і громадської організації). Проте така загальна оцінка законодавства в сфері екології поєднується з практично однотайним незадоволенням опитаних експертів практичним застосуванням екологічного законодавства. Виняток становлять двоє експертів з числа державних службовців.

Серед причин невдоволення експертів тим, як забезпечується дотримання екологічного законодавства, учасники опитування називають відсутність прямої дії окремих законів, відсутність ефективного екологічного контролю та судового захисту в цій сфері (*«надра і ліс потерпають через тіньовий капітал і корупцію, а відходить через відсутність системи менеджменту та контролю»*), відсутність інституту громадських слухань щодо дотримання екологічного законодавства у ході створення проектів будівництва і реконструкції підприємств, відсутність чіткої системи відповідальності юридичних і фізичних осіб за недотримання екологічно-

го законодавства, правовий нігілізм та безкарність державних чиновників — порушників законодавства (*«органи державної влади не виконують екологічного законодавства, а органи прокуратури не здійснюють належного огляду»*), *«закони існують, але ніким не виконуються і не дотримуються»*), недостатню адаптацію українського законодавства до європейських стандартів, зокрема відсутність екологічних нормативів будівництва підприємств, низькі ставки за знесення зелених насаджень; недостатнє фінансування.

Які ефективні адміністративні, фінансові методи боротьби з порушеннями екологічного законодавства запропонували учасники опитування?

З точки зору експертів, такими методами є економічне стимулювання природоохоронної поведінки (*«створення пільгових умов для тих, хто сприяє покращенню стану довкілля»*), *«відміна податку на видобуток газу метану, оскільки це дегазація шахт, а не промисловий видобуток»*), збільшення розмірів штрафних санкцій та покарань, співвідношення економічної вигоди від порушення та розміру відшкодування (*«розробка методик розрахунку збитків, нанесених довкіллю з метою збільшення матеріальної відповідальності за порушення законодавства»*); *«звільнення з роботи без права поновлення на посаді тих, хто бере хабарі»*), забезпечення цільового використання отриманих від штрафів коштів на природоохоронні заходи через місцеві бюджети, адміністративні методи, удосконалення системи контролю та екологічного аудиту (*«створення чіткої вертикалі силових органів, які контролюють виконання природоохоронного законодавства, збільшення штату і повноважень цих людей»*), *«зобов'язати працівників міліції вести боротьбу із забрудненням довкілля»*, *«впровадження премій працівникам природоохоронних організацій за кожне викрите порушення»*), підвищення заробітної плати інспекторів на місцях, забезпечення їх транспортними засобами, активне використання судового захисту (*«оскарження рішень влади в адміністративних судах»*), підвищення екологічної відповідальності юридичних осіб (*«введення в закони відповідальності власників підприємств за регулярне забруднення довкілля»*), акції соціального протесту і громадянської активності.

Лише один експерт (державний службовець) вказав на достатність вже існуючих методів боротьби з порушеннями екологічного законодавства. Представник громадської організації з Києва висловив песимістичну точку зору щодо ефективності будь-яких методів боротьби з порушеннями законодавства: *«Поки не буде виконуватись законодавство, всі методи адміністративної кари будуть зводитись до зведення бізнесових рахунків»*.

Для підвищення ефективності політики в сфері охорони навколишнього природного середовища і управління природними ресурсами експерти висловили свої пропозиції щодо внесення першочергових змін в екологічне законодавство.

Учасники опитування пропонують усунути невідповідність між різними законодавчими актами (*«усунути існуючі суперечності між «зеленим» і «водним»*

кодексами: чим можна володіти, чим користуватися, скільки, кому і за що платити»), перетворити екологічні закони на закони прямої дії, провести ревізію підзаконних актів і інструкцій, які забюрократизовані і необґрунтовано ускладнені, та підготувати екологічний кодекс, закон про фонди охорони навколишнього середовища; гармонізувати вітчизняне екологічне законодавство з міжнародними угодами: внести доповнення в законодавство щодо прозорості діяльності в сфері охорони довкілля, починаючи від підприємств на місцевому рівні і висвітлення всіх рішень місцевих органів влади на постійній основі; внести зміни щодо законодавчого забезпечення стимулювання екологічно безпечних видів діяльності, посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства (*«внести зміни до адміністративного кодексу про накладання штрафних санкцій на суб'єкти господарювання, які не реалізують заходи з охорони довкілля чи зменшення негативного впливу на нього»*).

На тлі вищенаведених узагальнених пропозицій більш конкретним виглядають наступні. Ввести в закони обов'язкове фінансування природоохоронних заходів до розподілу прибутків між акціонерами підприємств, закріпити у бюджетних резолюціях фінансові витрати на виконання вже прийнятих законів і програм. У відповідності до статті 50 Конституції України пропонується зобов'язати всі підприємства маркувати всі труби, через які йдуть викиди в атмосферу і в гідросферу. Таке маркування має бути нанесене на кожну трубу поблизу її горловини великими і чіткими літерами. У випадку регулярного забруднення підприємством довкілля в особливо великих розмірах розглядати питання про санкції на спільному засіданні місцевої екологічної та податкової інспекції. Ввести в закони поняття «нормативне забруднення» — розробити нормативну базу викидів в атмосферу, скидів в гідросферу і складування у відвали по кожному виду гірничо-металургійної, хімічної, теплоенергетичної продукції.

Варто також зазначити, що експертами висловлювалася думка щодо пріоритетності забезпечення неухильного дотримання вже існуючого законодавства, оскільки *«воно досить добре, але не виконується»*, *«суть не в законодавстві, а в його виконанні»*. Аргументом на користь цієї думки також є наступні слова: *«Підприємці, порушуючи законодавство, часто посилаються на те, що воно часто змінюється і вони за ним не встигають. Тому міняти його недоцільно, воно й так досить прогресивне»*.

З точки зору двох експертів з числа юристів, в діюче законодавство не варто вносити будь-які зміни, оскільки *«згідно з міжнародними даними, українське законодавство є достатньо хорошим»* та *«для покращення екологічної політики діюче законодавство відкриває всі можливості»*.

## 7. Екологічна політика та соціальні суб'єкти

### 7.1. Суб'єкти підприємницької діяльності

З точки зору експертів основні суперечності між інтересами суб'єктів підприємницької діяльності/бізнесу та держави в екологічній сфері полягають:

- У наявності різних цілей: для держави забезпечення екологічної безпеки і бережливе ставлення до природних ресурсів, а для бізнесу — насамперед отримання прибутку;

- у відсутності єдиних планів модернізації промисловості, тому регулювання діяльності представників бізнесу спрямоване лише на отримання швидких прибутків, тоді як вони повинні сприяти з самого початку відкриття підприємств державним програмам зменшення викидів і скидів (*«намагання бізнесу отримати максимальні прибутки без врахування національних довгострокових інтересів, про які має піклуватися держава»*);

- у намаганні бізнесу використовувати природні ресурси без врахування їх обмеженості, у низькому рівні екологічної культури (*«бізнес не думає про альтернативність промислових проблем, не хоче економити ресурси, воду», «жадність, безвідповідальність і антипатріотизм промислово-фінансових груп»*);

- у відсутності з боку держави стимулюючих заходів для розвитку екологічно безпечного виробництва (*«держава не створює жодного зацікавлення щодо участі підприємців в природоохоронній діяльності»*); вкрай ускладнена дозвільна система стимулює бажання чиновників брати хабарі, а бізнесменів їх давати (*«представники держави недостатньо переймаються забезпеченням прозорості механізмів використання податків і платежів за природокористування»*);

- у податковому пресингу держави на бізнес (*«бізнесу вигідно працювати в тіні, оскільки він поставлений перед необхідністю плати невідповідні податки», «підприємці знаходяться в занадто несприятливому податковому середовищі для того, щоб бути стурбованими збереженням природного середовища»*).

Серед частини експертів виявилася поширеною думка про відсутність суперечностей між державою і бізнесом в екологічній сфері. В якості аргументів на захист такої позиції експерти зазначають зростання держави з бізнесом (*«теоретично протиріччя існують в сфері розподілу охорони ресурсів. Однак наразі влада не відділена від бізнесу і сприяє (прикриває) свій бізнес»* (юрист), *«оскільки держава в Україні — це сьогодні інструмент досягнення бізнес-інтересів, то протиріччя мінімальне»* (представник громадської організації), а також відсутністю з боку держави пріоритетів в екологічній сфері (*«держава не здійснює і не заявляє своїх пріоритетів в екологічній сфері, тому немає протиріччя»*).

Основні пропозиції експертів щодо форм і засобів підтримки державою екологічно орієнтованого бізнесу полягають у запровадженні фінансових інструментів,

зменшенні фінансового тиску податкової системи, допомозі у вигляді безкоштовних консультацій, наданні наукових розробок щодо ресурсозберігаючого виробництва, спрощенні системи узгоджень і дозволів, інвестуванні програм, спрямованих на впровадження енерго- і ресурсозберігаючих технологій; безпроцентних позиках держави на виробництво екологічно безпечної продукції та технології переробки відходів; чіткому визначенні «правил гри»: дотримуйся законів, забруднив — плати, а не давай хабарі чиновникам. Прозвучала також пропозиція щодо поширення екологічного бізнесу на місцях у вигляді робіт з озеленення, виробництва екологічних фільтрів тощо.

Як зауважив один з експертів (викладач університету), законом вже передбачена така підтримка — податкові пільги, зменшення ПДВ. Двоє експертів заперечили існування екологічно орієнтованого бізнесу в Україні: *«на державному рівні такого визначення як екологічно орієнтований бізнес не існує поки що. Тому нічого підтримувати»* (представник громадської організації).

## 7.2. Промислові підприємства

На думку експертів, для дотримання вимог екологічного законодавства на державному рівні доцільно впровадити на підприємствах України такі заходи як жорсткий державний контроль за дотриманням законів, ведення реєстру викидів та переносу забруднювачів, стимулювання діяльність підприємств, які збільшують витрати на природоохоронні заходи, шляхом надання цільових кредитів і зміни системи оподаткування; введення стандартів ISO-9001, ISO-14001 на виробництві, сприяння технічному переозброєнню, втіленню нових технологій (*«фінансування науково-конструкторських робіт екологічного спрямування»*, *«технологічне оновлення не лише очисних споруд, але і основних засобів»*); підвищення рівня екологічних знань як керівників, так і робітників підприємств (*«робітники, які займаються питаннями екології, повинні мати екологічну освіту»*); здійснення обов'язкового екологічного аудиту незалежною екологічною інспекцією, використання досвіду країн Європейського Союзу, залучення громадськості для оприлюднення випадків порушень законодавства, проведення громадських слухань нових проектів на підприємствах (*«створення в Мінприроди підрозділів швидкого реагування за листами зі скаргами громадськості»*).

Частина учасників опитування підтримала пропозицію збільшення розміру нормативних платежів за використання та забруднення природних ресурсів, а також законодавчого закріплення частини прибутку підприємства, яку необхідно вкладати в природоохоронні заходи.

Окрім експерти песимістично зазначили, що заходи передбачені в достатньому обсязі нормативними актами та законодавством, але у більшості випадків підприємствам вигідніше сплачувати штрафи, аніж дотримуватись вимог законодавства (*«було б добре, якби виконувались ті закони, які вже прийняті»*).

### 7.3. Політичні партії

Основними важелями впливу на політичні партії/блоки задля більш активної участі у формуванні та впровадженні екологічної політики, на думку експертів, є поширення активної громадської думки щодо необхідності для українського суспільства формування нової екологічної політики, рівень електоральної підтримки на парламентських виборах (*«вимога електорату виконувати взяті на себе партіями зобов'язання в екологічній сфері», «кількість вирішених екологічних проблем має дорівнювати кількості голосів на виборах»*); проведення консультацій, круглих столів з керівництвом партій з метою напрацювання екологічної складової їх політичних програм (*«відкритий аналіз передвиборчих програм», «наукове обґрунтування важливості впровадження екологічних пріоритетів в партійних програмах»*); створення реально діючих політичних партій з високим рівнем внутрішньопартійної демократії (*«формування справжніх партій, де «чують» голос кожного члена партії, а партійні ініціативи знизу виходили б на національний рівень»*); створення суспільно-політичних блоків і рухів на принципах збалансованого еколого-соціального розвитку, широка участь ЗМІ в створенні престижного «екологічного» іміджу партії або блоку.

Доволі оригінальною є пропозиція окремих експертів залучення до партійних лав екологів і створення екологічних груп впливу всередині політичних партій.

Частина учасників опитування скептично поставилася до можливості впливу на політичні партії за умов, коли *«екологічна політика не є пріоритетом в державі, а тому політичні партії не будуть носіями цих ідей»* (представник громадської організації), *«охорона природи — задоволення для багатих країн, а наша країна — мало бюджетна»* (науковець), *«у нас лише тільки гроші»* (журналіст), *«після виборів — ніяких»* (державний службовець).

## 8. Місце громадських організацій в державній екологічній політиці України

Експерти по різному оцінюють роль українських неурядових організацій у формуванні державної екологічної політики. Слід відразу ж розділи ставлення експертів до *важливості і вагомості* впливу цих організацій. Якщо важливість діяльності організацій третього сектора, їх позитивний вплив на екологізацію українського суспільства визнається переважною більшістю учасників опитування, то вагомість їх впливу визнається значно меншою частиною експертів.

Говорячи про важливу роль цих організацій, експерти виокремлюють прогресивні погляди «зелених» на вирішення екологічних проблем, чітку громадянську позицію (*«громадські екологічні організації є тією частиною суспільства, яка в умовах безкінечної зміни міністрів, боротьби партій є частиною соціуму, який розробляє, узагальнює і намагається передати кожній новій владі основні засади екологічної політики», «своєрідні цервери демократії, які не дають державі засну-*



ти»). Експерти також визнають позитивний вплив основних видів діяльності цих організацій, зокрема систематичного інформування суспільства про екологічні проблеми, розробки програм заходів для вирішення екологічних проблем, проведення незалежних екологічних експертиз (*«невний місток між владою і місцевими жителями, оскільки діалогу влади і місцевих громад поки нема»*).

Більш чисельна група експертів вважає, що діяльність українських громадських організацій не впливає на екологічну політику України, оскільки ставлення влади до цих організацій має переважно формальний характер (*«українські НУО проявляють помітну активність, але ефект неадекватний внаслідок самодостатності влади, її незалежності від громадян і законів»*). Перешкодою для підвищення вагомості впливу «зелених» експерти також називають згуртованість антиекологічних сил, міцність промислово-фінансових груп на тлі розпорошеності неурядових екологічних організацій, недостатню розвиненість мережі та малу чисельність лав цих організацій, брак системності і конструктивності в їх діях (*«мало практичних природоохоронних кроків, більше критиканства»*).

Як окрему позицію слід виокремити відповіді тих експертів, які, відзначаючи незначну роль екологічних неурядових організацій на даному етапі, не виключають зростання їхнього впливу на екологічну політику в разі консолідації зусиль екологічного руху.

Особливу думку щодо ролі неурядових організацій в Україні висловив експерт з числа державних службовців, зазначивши: *«Часто вони використовуються в економічній або політичній боротьбі»*.

З точки зору експертів, неурядові організації України у формуванні та здійсненні засад державної екологічної політики можуть реально впливати на незалежну оцінку і моніторинг державної екологічної політики, контроль за використанням бюджетних екологічних коштів, експертизу і публічне обговорення нових законодавчих документів екологічного спрямування, проектів та передпроектної діяльності, розробку цільових екологічних програм на зразок «Питна вода України», «Стратегія поводження з відходами», «Зелена енергетика України», «Екологія і здоров'я» тощо; на питання екологічної просвіти, підвищення рівня екологічної свідомості населення і влади (*«допомагати у розробці системи інформування про випадки безладу і у розробці рішень щодо спрямування коштів на конкретні природоохоронні заходи»*); можливі громадський спротив проти антиекологічних рішень влади та участь в міжнародних екологічних проектах.

При цьому частина учасників опитування вважає, що неурядові організації реально не можуть впливати ні на які процеси, оскільки *«без політичних інструментів жодна проблема зараз не може бути вирішена, а представники громадських організацій в політичних партіях практично відсутні»*.

Важелі впливу громадськості на формування екологічної політики експерти вбачають, насамперед, в активній участі у громадських слуханнях, масових акціях

соціального протесту, судових оскарженнях, позовах до міжнародних організацій щодо протиправних рішень влади в екологічних питаннях, взаємодії з засобами масової інформації («виступи в пресі, на телебаченні з обґрунтованими заявами і пропозиціями», «широке використання мас-медіа в оприлюдненні порушень»); у створенні громадських екологічних рад територіальних громад, участь у висуванні та електоральній підтримці найактивніших громадян на виборах.

Скептичний погляд окремих експертів щодо відсутності важелів впливу громадськості пояснюється необхідністю «об'єднання громадськості в політичні екологічні партії і просування своєї політики, особливо на місцевому рівні, через місцеві ради».

## 9. Рівень поінформованості експертів щодо діяльності екологічних НУО в Україні

Серед екологічних неурядових організацій України, знайомих експертам, найчастіше без підказки згадувалися ВЕГО «МАМА-86», Кримська республіканська асоціація «Екологія і Мір», Національний екологічний центр України, мережа громадських правозахисних організацій «Екоправо». В цілому експерти виявили високий рівень поінформованості, а окремі учасники опитування навіть здійснили класифікацію організацій за масштабом їх діяльності (національні та місцеві). Варто також вказати на обізнаність переважної більшості експертів щодо назв місцевих екологічних неурядових організацій, що змусило окремих учасників опитування свідомо обмежити перелік («знаю багато інших», «наша база даних нараховує близько 40 активно діючих екологічних НУО»).

Помилково три експерта віднесли до екологічних неурядових організацій Партію зелених України.

Зауважимо, оскільки кожний експерт міг назвати кілька організацій, частота згадувань перевищує загальну кількість учасників опитування. Враховуючи надмірно великий перелік згаданих експертами організацій (понад 40 назв), в таблиці 5 наведені лише ті, які згадувалися не менше двох разів.

Таблиця 5.

*Рівень поінформованості експертів щодо назв екологічних неурядових організацій України*

Назва організації	Частота згадування
ВЕГО «МАМА-86»	25
Кримська республіканська асоціація «Екологія і Мір»	10

Таблиця 5 (продовження)

Всеукраїнська екологічна ліга	9
Всеукраїнська дитяча спілка «Зелена варта»	2
Українське товариство охорони природи	6
Національний екологічний центр України	11
Українське товариство охорони птахів	3
Екоправо, м. Львів, м. Київ, м. Харків	10
Еколого-культурний центр «Бахмат»	6
Екоклуб, м. Рівне	4
УЕА «Зелений світ»	9
«Екосфера», м. Ужгород	2
Екологія. Право. Людина	1
Бюро екологічних розслідувань, м. Львів	2
Печеніги, м. Харків	5
Асоціація «Наш дім», м. Івано-Франківськ	5
Інститут екології (ІНЕКО)	2
Київський еколого-культурний центр	3
Гея, м. Севастополь	3
Зелена Україна	2

Найбільш впливовими та незалежними від влади і політичних партій експерти вважають ВЕГО «МАМА-86», Національний екологічний центр України, УЕА «Зелений світ» та Екоправо-Львів.

Двоє експертів вважають, що в Україні не існує жодної екологічної неурядової організації, яка була б впливовою і водночас незалежною від влади або політичних партій (*«незалежні — в сенсі, нічого від них не залежить»*).

Серед ефективних екологічних неурядових організацій у формуванні екологічної політики України експерти виокремили знов-таки ВЕГО «МАМА-86». Прозвучала також думка, що ефективними є ті організації, які *«мають міжнародне фінансування і кошти»* (викладач університету).

Двоє учасників опитування знову помилково назвали Партію зелених України як найвпливовішу і ефективну неурядову екологічну організацію, а шестеро експертів зауважили, що жодна з українських екоНУО не є ефективною у формуванні екологічної політики (*«на жаль, рівень ефективності НУО в Україні низький»*).

Таблиця 6.

Перелік найбільш впливових та ефективних екоНУО за експертною оцінкою

Назва організації	Частота згадування	
	Найбільш впливові	Ефективні
ВЕГО «МАМА-86»	17	17
УЕА «Зелений світ»	7	4
Всеукраїнська екологічна ліга	2	3
Національний екологічний центр України	9	6
Екоправо, м. Львів	6	3
Екоправо, м. Київ	3	2
Екоправо, м. Харків	3	—
Бюро екологічних розслідувань	2	2
Асоціація «Наш дім»	1	1
Печеніги	2	1
Еколого-культурний центр «Бахмат»	2	1
Київський еколого-культурний центр	3	2
Кримська республіканська асоціація «Екологія і Мір»	3	2

## 10. Чинники формування масової екологічної свідомості

Для вимірювання загального рівня екологічної поінформованості в цілому населення, дипломованих спеціалістів з вищою освітою та державних службовців зокрема використовувалася п'ятибальна шкала, в якій один бал означає мінімальний, а п'ять балів, навпаки, максимальний рівень.

Отримані результати свідчать, що як дипломовані фахівці з вищою освітою та державні службовці, так і пересічні громадяни в цілому мають незадовільний рівень поінформованості з екологічних питань (менше трьох балів — умовна середина оціночної шкали). При цьому варто зазначити, що певна перевага у рівні інформованості дипломованих спеціалістів і державних службовців над широким загалом отримана за рахунок оцінок експертів, які самі є представниками корпусу державних службовців та представників органів влади. Саме вони надалі проявили «корпоративну солідарність» і поставили дипломованим фахівцям та державним службовцям найвищі оцінки, тоді як експерти з числа науковців, представників виладацького складу та громадських організацій виявилися більш прискіпливими.

Один з експертів, викладач університету, зауважив, що достатньо високий рівень інформованості державних службовців далеко не завжди є позитивним, оскільки вони *«це приховують, а навпаки, говорять, що всі знають таку інформацію»*.

Таблиця 7.

*Загальний рівень екологічної інформованості*

Цільові групи	Рівень інформованості
Спеціалісти з вищою освітою	2.61
Державні службовці	2.55
Населення в цілому	1.83

На формування громадської думки щодо пріоритетності екологічної політики в нашій державі впливають, з точки зору експертів, такі чинники як:

- актуальність самої екологічної проблеми на даний момент (*«вплив на здоров'я дітей, техногенні катастрофи, природні катаклізми», «проблема з питною водою»*);
- наявність доступу до достовірної та повної інформації, рівень екологічних знань (*«висновки і рекомендації неупартійних НУО, думки і рекомендації науковців та лікарів», «освіта на всіх рівнях», «інформування про негативні наслідки державних рішень, що приймаються, через громадські засоби масової інформації»*);
- потужність висвітлення екологічної проблематики в засобах масової інформації, насамперед телебаченням (*«на будь-яку думку впливають ЗМІ, для яких екологія не є пріоритетною темою», «лише телебачення на даний час, оскільки люди дуже мало читають газети»*);
- місце екологічних цінностей в системі соціальних цінностей сім'ї та суспільства;
- характер реакції влади на екологічні проблеми, особливо на екологічні аварії (*«ставлення до екологічної політики законодавчих і виконавчих органів влади», «виступи урядовців та міністра охорони природи»*);
- активність громадських організацій, місцевих громад (*«наявність громадських активістів та громадських організацій національного, регіонального та місцевого рівня»*).

Вказуючи на негативні чинники формування в українському суспільстві антропоцентричного ставлення до природних ресурсів, експерти називають *«бажання отримати максимальний зиск від природного середовища, незважаючи на запо-*

діяну шкоду», а також негаразди соціально-економічного життя значної частини населення країни.

## **Висновки**

Серед пріоритетів зовнішньої політики нашої країни експерти найчастіше називають активізацію діяльності щодо наближення України до європейської спільноти, що передбачає гармонізацію вітчизняного законодавства з нормами Європейського Союзу та активізацію співробітництва як з країнами ЄС, так і НАТО. Менше половини опитаних експертів вказали на пріоритетність екологічної складової в зовнішньополітичному курсі України, а саме: неухильне виконання нашою державою взятих на себе зобов'язань щодо дотримання ратифікованих міжнародних угод, вирішення екологічних транскордонних проблем, забезпечення екологічної безпеки та попередження ввозу небезпечних відходів і технологій.

Серед головних пріоритетів для соціально-економічного розвитку України експерти найчастіше згадують вирішення екологічних проблем, розвиток соціальних програм, розширення доступу пересічних громадян до освіти, медичного обслуговування, подолання бідності і підвищення матеріального рівня життя малозахисених верств населення.

Екологічна складова соціально-економічного розвитку, на думку експертів, включає в себе перехід на шлях сталого розвитку; бережливе використання природних ресурсів, екологізацію виробництва шляхом впровадження новітніх ресурсозберігаючих технологій, збільшення заповідних територій, забезпечення екологічної безпеки населення, широкий доступ населення до якісної питної води, вирішення проблем поводження з відходами, екологічну освіту та просвіту.

Переважає більшість експертів в цілому негативно оцінює державну екологічну політику України. Найнегативніше експерти оцінили державну політику щодо охорони та використання природних ресурсів. Більш позитивним виглядає оцінка експертами політики держави щодо екологічного інформування та забезпечення участі громадськості, але і тут більше половини учасників опитування надали в цілому негативну оцінку.

На думку експертів, на формування екологічної політики в Україні впливають як суб'єктивні, так і об'єктивні чинники. Під суб'єктивними чинниками учасники опитування розуміють відсутність чіткої концепції, єдиної політики розвитку екологічної сфери, надмірну бюрократизацію формування екологічної політики, невинуватого м'якості у покаранні порушників екологічного законодавства, відсутність діалогу між виконавчою владою і громадськістю. Поміж об'єктивних чинників експерти виокремлюють недостатнє фінансування та відсутність пріоритетності сфери діяльності за умов дефіциту фінансових ресурсів, неефективну систему державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, часту зміну влади і переділ власності, у тому числі природних ресурсів; практичну

відсутність стимулів для екологізації виробництва, низький рівень життя значної частини населення, що негативно впливає на його активність.

До пріоритетів екологічної політики експерти відносять передусім впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, дотримання вимог екологічного законодавства, участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень та збереження біорізноманіття.

Всі експерти, за винятком двох, вважають, що формування і реалізація державної політики здійснюється без врахування екологічних цілей як політичних пріоритетів. Включенню екологічних завдань до пріоритетів внутрішньої політики України перешкоджають дотаційне ставлення до екологічних програм, пов'язане з другорядним значенням екологічних проблем, оскільки пріоритет надається розвитку галузей, які дають максимально швидкий прибуток; недостатній рівень екологічних знань і свідомості депутатського корпусу та керівництва країни в цілому, низький професійний рівень відповідальних за прийняття рішень чиновників та руйнація системи державного управління в екологічній сфері.

Чинниками надання пріоритетності екологічній політиці в Україні експерти називають неухильне виконання вже діючих законів та ухвалення Верховною Радою відповідного пакету законодавчих документів, реформування системи державного управління в галузі охорони довкілля, посилення ролі та функцій органів виконавчої влади у сфері охорони довкілля та оновлення кадрів, відповідальних за вирішення екологічних проблем; розроблення дієвих механізмів залучення громадськості до підготовки та прийняття екологічно важливих рішень, узгодження промислового зростання з природоохоронними вимогами, широке застосування новітніх екологічно безпечних та ресурсозберігаючих технологій.

Переважає більшість експертів в цілому позитивно оцінює екологічне законодавство України, однак така загальна оцінка законодавства поєднується з практично однотайним незадоволенням опитаних щодо практичного застосування екологічного законодавства.

Серед причин невдоволення експертів тим, як забезпечується дотримання екологічного законодавства, учасники опитування називають відсутність прямої дії в окремих законах, відсутність ефективного екологічного контролю та судового захисту в цій сфері, відсутність інституту громадських слухань щодо дотримання екологічного законодавства при створенні проектів будівництва і реконструкції, відсутність чіткої системи відповідальності юридичних і фізичних осіб за недотримання екологічного законодавства, правовий нігілізм та безкарність державних чиновників — порушників законодавства.

На думку експертів, найбільш ефективними адміністративними та фінансовими методами боротьби з порушеннями екологічного законодавства є економічне стимулювання природоохоронної поведінки, збільшення розмірів штрафних санкцій та покарань, співвідношення економічної вигоди від порушення та розмі-

ру відшкодування, забезпечення цільового використання отриманих від штрафів коштів на природоохоронні заходи через місцеві бюджети, адміністративні методи, удосконалення системи контролю та екологічного аудиту.

Для підвищення ефективності політики в сфері охорони навколишнього природного середовища і управління природними ресурсами експерти пропонують усунути невідповідність між різними законодавчими актами, перетворити екологічні закони на закони прямої дії, провести ревізію підзаконних актів і інструкцій, які забюрократизовані і необґрунтовано ускладнені та підготувати екологічний кодекс, закон про фонди охорони навколишнього середовища; гармонізувати вітчизняне екологічне законодавство з міжнародними угодами, посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства.

З точки зору експертів, основні суперечності між інтересами суб'єктів підприємницької діяльності/бізнесу і держави в екологічній сфері полягають у наявності різних цілей: для держави — забезпечення екологічної безпеки і бережливе ставлення до природних ресурсів, а для бізнесу, насамперед, отримання прибутку; у відсутності єдиних планів модернізації промисловості, і тому регулювання діяльності представників бізнесу спрямоване лише на отримання швидких прибутків, тоді як вони повинні сприяти з самого початку відкриття підприємств державним програмам зменшення викидів і скидів.

Основні пропозиції експертів щодо форм і засобів підтримки державою екологічно орієнтованого бізнесу полягають у запровадженні фінансових інструментів, зменшенні фінансового тиску податкової системи, допомозі у вигляді безкоштовних консультацій, наданні наукових розробок щодо ресурсозберігаючого виробництва, спрощенні системи узгоджень і дозволів, інвестуванні програм, спрямованих на впровадження енерго- і ресурсозберігаючих технологій, безпроцентних позиках держави на виробництво екологічно безпечної продукції та технології переробки відходів.

Для дотримання вимог екологічного законодавства на підприємствах України на державному рівні доцільно впровадити жорсткий контроль за дотриманням законів і ведення реєстру викидів та переносу забруднювачів, стимулювати діяльність підприємств, які збільшують витрати на природоохоронні заходи, шляхом надання цільових кредитів і зміни системи оподаткування; ввести міжнародні стандарти якості на виробництві, сприяти технічному переозброєнню, втіленню нових технологій; підвищувати рівень екологічних знань як керівників, так і робітників підприємств; здійснювати обов'язковий екологічний аудит незалежною екологічною інспекцією, використовувати досвід країн Європейського Союзу, залучати громадськість для оприлюднення випадків порушень законодавства, проводити громадські слухання нових проектів на підприємствах.

Основними важелями впливу на політичні партії/блоки для їх більш активної участі у формуванні та впровадженні екологічної політики експерти називають поширення активної громадської думки щодо необхідності для українського суспіль-



ства формування нової екологічної політики, рівень електоральної підтримки на парламентських виборах, проведення консультацій, круглих столів з керівництвом партій з метою напрацювання екологічної складової їх політичних програм.

Експерти по-різному оцінюють роль українських неурядових організацій у формуванні державної екологічної політики. При цьому *важливість* діяльності організацій третього сектора, їх позитивний вплив на екологізацію українського суспільства, визнається переважною більшістю учасників опитування, тоді як *вагомість* їх впливу визнається значно меншою частиною експертів.

Говорячи про важливу роль цих організацій, експерти виокремлюють прогресивні погляди «зелених» на вирішення екологічних проблем, чітку громадянську позицію, а також визнають позитивний вплив основних сфер діяльності цих організацій, зокрема систематичного інформування суспільства про екологічні проблеми, розробки програм заходів для вирішення екологічних проблем, проведення незалежних екологічних експертиз.

Перешкодою для зростання вагомості впливу «зелених» експерти називають згуртованість антиекологічних сил, міцність промислово-фінансових груп на тлі розпорошеності неурядових екологічних організацій, недостатню розвиненість мережі та не чисельність лав цих організацій, брак системності і конструктивності в їх діях.

На думку експертів, неурядові організації України у формуванні та здійсненні засад державної екологічної політики можуть реально впливати на незалежну оцінку і моніторинг державної екологічної політики, контроль за використанням бюджетних екологічних коштів, експертизу та публічне обговорення нових законодавчих документів екологічного спрямування, проектів та передпроектної діяльності, розробку цільових екологічних програм, на питання екологічної просвіти, підвищення рівня екологічної свідомості населення і влади.

Важелями впливу громадськості на формування екологічної політики експерти називають активну участь у громадських слуханнях, масових акціях соціального протесту, судових оскарженнях, позовах до міжнародних організацій щодо неправних рішень влади в екологічних питаннях, взаємодію з засобами масової інформації, створення громадських екологічних рад територіальних громад, участь у висуванні та електоральній підтримці найактивніших громадян на виборах.

Експерти вважають, що на формування громадської думки щодо пріоритетності екологічної політики в нашій державі впливають актуальність самої екологічної проблеми на даний момент; наявність доступу до достовірної і повної інформації, рівень екологічних знань, потужність висвітлення екологічної проблематики в засобах масової інформації, насамперед телебаченням; місце екологічних цінностей в системі соціальних цінностей сім'ї та суспільства, характер реакції влади на екологічні проблеми, особливо на екологічні аварії, а також активність громадських організацій та місцевих громад.

## **Резолюція учасників громадських обговорень «Екологічна політика — реалізація наших інтересів»**

23 листопада 2006 року, Київ

Ми, учасники громадських обговорень щодо ефективності екологічної політики в Україні, обговорили результати кампанії природоохоронних НУО України протягом 2005—2006 років щодо пріоритетності екологічної політики в державі, експертні оцінки та думку громадськості щодо основних проблем та необхідних першочергових рішень різних гілок влади задля поліпшення стану навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, підвищення результативності екологічної політики та дійшли висновку, що:

1. Екологічна політика в Україні є неефективною. Внаслідок цього держава не забезпечує Конституційне право громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля та компенсацію завданої порушенням цього права шкоди.
2. Нещодавні рішення влади, зокрема наказ № 395 Міністра охорони навколишнього природного середовища України, є прогресивними, підготовленими з залученням представників громадськості, але це поки що — заява про наміри. Ми закликаємо Мінприроди, Громадську раду при Мінприроди широко інформувати і залучати громадськість до впровадження цих рішень, для чого, серед іншого, вкрай необхідно в новій структурі міністерства визначити підрозділ, який буде відповідати за цю взаємодію.
3. Ми вважаємо стан навколишнього середовища в Україні кризовим.
4. Криза має тенденцію до поглиблення, тому що Україна безперешкодно впроваджує енерго- і ресурсозатратні моделі економічного зростання, котрі приводять також до кризового стану здоров'я населення. У результаті розвиток промисловості, транспорту, сільського господарства, енергетичного сектора призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їх виснаження та незворотної деградації навколишнього середовища. Внаслідок нерозвиненості екологічної політики її економічні важелі не призводять до принципових змін екологічної поведінки основних забруднювачів. Виробникам вигідніше платити за забруднення чи природокористування, ніж інвестувати в модернізацію виробництва або оснащувати підприємства сучасними засобами очистки викидів.

5. Сучасне українське законодавство не містить в собі вимог відносно обов'язкової оцінки впливу на навколишнє середовище та здоров'я на стадії планування напрямків політики секторів економіки. Справжня ціна забруднення довкілля та впливу на здоров'я людини не визначена і не враховується при плануванні моделі розвитку, якщо вона є. Оцінка ризиків для здоров'я не використовується як інструмент планування.
6. Відсутня система стимулювання екологічної поведінки виробників, зелених субсидій та економічних пільг для екологічно дружнього бізнесу, екологічного маркування продукції, послуг та процесів виробництва.
7. **Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі (як серед пріоритетів уряду, так і в суспільстві) та її недостатнє програмне, інституціональне та інформаційне забезпечення.** В Універсалі національної єдності відсутні будь-які згадки про екологічні проблеми, екологічну політику та її пріоритети. Останній проєкт Програми дій Уряду на 2006—2011 роки «Конкурентна Україна» містить заледве півсторінки заходів, присвячених охороні довкілля. Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для секторів економіки/виробників/бізнесу про не обов'язковість урахування вимог охорони навколишнього середовища у власній діяльності як на стадії планування стратегічної галузевої політики в цілому, так і в короткострокових планах. **Україна досі не має затвердженої Національної стратегії сталого розвитку і Національного плану дій з охорони навколишнього середовища.** Національний план дій з гігієни навколишнього середовища, прийнятий в 2000 році, жодного разу не отримував окремого фінансування. Стратегія сталого (екологічно збалансованого) розвитку України, яку вона зобов'язалася підготувати в 1992 році на Глобальній конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, до сьогодні — лише проєкт. Україна легко порушує власні міжнародні зобов'язання задля міфічних економічних вигод, зокрема положення численних природоохоронних конвенцій. Наприклад, тільки при виконанні економічно недоцільного проєкту будівництва судноплавного каналу Дунай — Чорне море Україна порушила Бонську, Еспоо, Рамсарську, Орґуську та Бернську конвенції одночасно. У процесі добудови Ташлицької ГАЕС було порушено 6 міжнародних конвенцій, поруч з порушенням декількох статей Конституції України, положень Водного та Земельного кодексів, а також більше ніж 30-ти статей 8-ми природоохоронних і пам'яткоохоронних законів України.
8. **В Україні відсутня Державна політика стосовно виховання, просвіти та освіти населення та державних службовців всіх рівнів з екологічних питань.**
9. **Низький рівень екологічної культури населення формує неекологічні моделі поведінки** щодо споживання, зокрема використання засобів побутової хімії,

засобів хімічного захисту рослин, вибору харчових продуктів, поведження зі сміттям та побутовими відходами, ставлення до зеленої природи тощо. Невігластво державних службовців стосовно екологічних наслідків галузевої політики викликane невиконанням вимог статей Закону України «Про охорону довкілля», згідно з яким екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до всіх державних службовців, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів і призводить до впливу на стан навколишнього середовища, а не тільки до працівників системи Мініприроди.

10. ***Система відповідальності державних службовців за порушення природоохоронного законодавства вкрай недосконала. Державні службовці на сьогодні практично не несуть ні адміністративної, ні карної відповідальності за свої дії або бездіяльність з прийняття рішень в питаннях, що стосуються довкілля.*** Дотримання дійсних вимог екологічного законодавства та контролю за їх використанням можна досягнути лише шляхом законодавчо закріпленого розширення впливу природоохоронних вимог на процес стратегічного розвитку країни. Вище керівництво країни повинне послати сигнал суспільству, системі влади і виробникам, що вимоги природоохоронної діяльності та дотримання норм екологічного законодавства розповсюджуються на всі сектори економіки та рівні влади і належать до головних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.
11. ***Тобто для створення умов переходу до екологічно сталого розвитку в Україні повинен бути розроблений та задіяний механізм інтеграції екологічної політики,*** який забезпечить координацію на ранній стадії галузевих і природоохоронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного посилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно. Інтеграція потрібна для того, щоб стратегічні загальнодержавні заходи забезпечили більш високий рівень охорони довкілля та його підвищену сталість. Природоохоронна політика не може вирішити це завдання власними силами, у відриві від інших напрямків політики розвитку держави.
12. ***Інтеграція екологічної політики є обов'язковою умовою переходу до сталого чи екологічно збалансованого розвитку держави*** та є одним з положень Угоди про ЄС, прагнення до членства в якому декларує Україна, а також є невід'ємною частиною міжнародних зобов'язань України, таких як Цілі розвитку тисячоліття, План впровадження Всесвітнього Самміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002), План Дій «Україна — ЄС», рішення Київської конференції Міністрів «Довкілля для Європи» (Київ, 2003).

**Громадські екологічні організації вважають, що:**

13. В Україні практично відсутня «критична маса» умов, що забезпечують ефективність екологічної політики. Через те в країні ***насамперед повинна бути продемонстрована політична воля найвищого рівня з надання екологічній***

***політиці статусу одного з найголовніших пріоритетів державної політики та проведення ряду першочергових заходів з її утвердження як інтегрованої складової соціально-економічного розвитку держави.***

14. Така політична воля може бути відображена шляхом підписання Указу Президента України або Постанови Верховної Ради України про заходи з підвищення пріоритетності екологічної політики серед головних завдань розвитку.
15. Задля виконання завдань з екологічної інтеграції необхідне відповідне програмне, інституціональне, освітнє та інформаційне забезпечення. Також цей процес повинен бути прозорим, здійснюватись із залученням громадськості та всіх зацікавлених сторін.
16. Внаслідок цього новому уряду необхідно забезпечити проведення широких консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами відносно першочергових та довгострокових заходів з поліпшення стану довкілля та екологічної складової здоров'я населення, які повинні скласти Національний план дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС), підготувати та затвердити Національну стратегію сталого розвитку.
17. НПДОНС повинен містити головні принципи та стратегічні напрямки екологічної політики, а також встановлювати пріоритети, часові рамки, чітко визначати вимірювані цілі та механізми їх досягнення, встановлювати процедуру моніторингу виконання і оцінки результативності на реалістичний період, тобто 5 років. Саме затверджений Парламентом в якості закону НПДОНС повинен ввести обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких інструментів як стратегічна оцінка впливу на довкілля, територіальне планування, реформа екологічних штрафів та платежів, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо. Особливу увагу в цьому документі треба приділити системі безперервної екологічної освіти та просвіти для всіх вікових і професійних груп населення.
18. Для сприяння інтеграції екополітики необхідно поновити діяльність Національної комісії зі сталого розвитку при Кабінеті міністрів України, яка повинна приділити особливу увагу питанням координації та механізмам інтеграції екологічної політики.
19. Прикладом відсутності інтеграції екологічної політики є нещодавно прийнята Енергетична стратегія України до 2030 року, яка робить ставку на стрімке зростання атомної енергетики (за відсутності системи управління ядерними відходами), яка не вирішує проблему енергетичної залежності, вдвічі збільшує використання вугілля в енергобалансі, ігнорує обмеженість водних ресурсів країни, консервує відставання України щодо ефективного використання енергії та розвитку відновлюваних джерел на багато років, є економічно не вигідною та

концептуально відсталою. Стратегія прийнята на безальтернативних засадах, без широкого суспільного обговорення, тому потрібно її переглянути в руслі світових тенденцій розвитку енергетики в напрямку сталості, з урахуванням думки незалежних експертів та природоохоронної громадськості.

20. Більшість екологічних проблем виникає і повинна бути вирішеною на місцевому рівні, але здатність місцевої влади до ефективних дій щодо запобігання забрудненню та ліквідації його наслідків є ще меншою, ніж на національному рівні. Зміцнення управлінської, фінансової, інформаційної спроможності обласних управлінь охорони навколишнього середовища є одним з першочергових завдань підвищення ефективності екологічної політики в державі.
21. Корупція є природним наслідком непрозорості дій влади щодо розподілу та використання коштів Державного та інших фондів охорони навколишнього природного середовища. Інформування і постійне залучення громадськості до процесів фінансування природоохоронних заходів є запорукою викоринення корупції в природоохоронній сфері.
22. Жодне рішення влади не може бути ефективним, якщо воно прийняте без широких консультацій з громадськістю та основними зацікавленими групами суспільства. В умовах суспільної недовіри до влади досягнення підтримки громадянським суспільством тих чи інших дій, знайдення компромісу між інтересами зацікавлених сторін є вирішальними факторами ефективності будь-яких запланованих заходів. Інструментом має стати постійний діалог влади та громадськості.
23. Оргуська конвенція «Про доступ громадськості до інформації, участь в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя щодо питань, які стосуються довкілля» не виконується практично всіма органами законодавчої та виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. Механізми та відповідальність за їх дотримання відсутні в правовому полі України, включаючи саму систему Мінприроди. Положення Мінприроди щодо доступу до інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень є недосконалими і виконуються спорадично. Постанова КМУ № 1378 від 15 жовтня 2004 року залишає більше питань, ніж відповідей. Послідовний державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо доступу громадськості до інформації та участі в процесі прийняття рішень відсутній. Ці вади збільшуються в багато разів на фоні загальної недосконалості законодавства України щодо розвитку та діяльності організацій громадянського суспільства.
24. Недотримання вимог природоохоронного законодавства та слабка система контролю унеможливує перехід до ефективних дій.
25. Вектор гармонізації екологічної політики з міжнародними вимогами і стандартами в Україні дуже слабкий, кращі міжнародні практики використовуються

неохоче, тому практика планування, впровадження та оцінки екологічної політики потребує значного реформування.

26. Комунікація та інформація є важливими складовими підвищення ефективності. Необхідно ущільнити інформаційне поле щодо екологічної політики та природоохоронної діяльності різних секторів суспільства.

### **Для вирішення цих проблем різні гілки влади в Україні мають ухвалити такі першочергові рішення:**

Громадські організації вважають, що екологічна складова в державі має набути не меншої ваги, ніж економічна чи соціальна. Для цього Верховна рада, Президент України повинні надіслати суспільству чіткий сигнал щодо надання пріоритетності екологічній політиці. Відповідна Постанова Верховної ради України чи Указ Президента могли б покласти початок процесу інтеграції екологічної складової до стратегії економічного і соціального розвитку держави.

Статус Міністра охорони довкілля має бути підвищений. Міністр охорони навколишнього середовища має бути включений до постійного складу Ради національної безпеки і оборони.

Верховна Рада має затвердити Концепцію сталого розвитку або її еквівалент у вигляді Основних напрямків економічного, соціального та природоохоронного розвитку України до 2020 року на основі вже існуючого законопроекту, який наразі готується до винесення на обговорення 3-ї сесії ВРУ п'ятого скликання.

Потрібно запровадити посаду віце-прем'єра зі сталого розвитку, який міг би координувати інтеграційний підхід до вирішення проблем економічного, соціального та екологічного розвитку в комплексі. Його роботу могла б підтримувати новостворена агенція зі сталого розвитку і відповідний структурний підрозділ секретаріату КМУ.

Для розгляду цих рекомендацій громадськості потрібно підготувати і провести Парламентські слухання з ефективності екологічної політики та сталого розвитку.

Для розвитку діалогу громадськості та ВРУ щодо питань, що стосуються довкілля, необхідно утворити Громадську раду при Комітеті з екологічної політики і розпочати нарешті працювати Громадській раді при КМУ.

Необхідно терміново покращити умови діяльності організацій громадянського суспільства, для чого ВРУ потрібно затвердити Закон «Про Доктрину громадянського суспільства», який дозволить за допомогою внесення змін та доповнень в існуюче законодавство створити умови для збільшення кількості організацій громадянського суспільства, в тому числі природоохоронних, кращого використання їх потенціалу та надання послуг населенню з метою якіснішого представлення інтересів громадян та зміцнення позицій в суспільстві.

КМУ має підготувати і затвердити положення про проведення конкурсу програм громадських організацій на фінансування з держбюджету з метою зміцнення вітчизняних можливостей підтримки їх діяльності.

До компетенції КМУ також належить розробка та затвердження єдиних процедур інформування та залучення громадськості до процесу прийняття рішень для різних типів рішень, що стосуються довкілля, а також створення органу контролю за дотриманням і внесенням змін до законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення цих процедур. Регламент підготовки і проведення громадських слухань має бути чітко виписаний.

ВРУ має прийняти, а КМУ впровадити Закон України «Про громадські слухання екологічно загрозливих інженерних проектів» з включенням пунктів обов'язкового слухання місцевою громадою висновків незалежних експертів та механізмів дотримання авторського нагляду за впровадженням цих проектів.

## **Такі законодавчі та регуляторні акти потребують термінової підготовки:**

### **Стратегія та Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища**

У 2007 році необхідно підготувати Стратегію і сучасний Національний план дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС). Під сучасним планом ми розуміємо управлінський документ терміном дії не більше 5 років, який повинен містити обмежену кількість пріоритетованих цілей і вимірюваних завдань, механізми їх досягнення, строки виконання, джерела фінансування, інструменти інформування і комунікації, показники і процедуру оцінки, основних виконавців. Такий документ має бути підготовлений шляхом широких консультацій та узгоджень з усіма зацікавленими сторонами та громадськістю.

Саме затверджений Парламентом в якості Закону НПДОНС повинен ввести обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких інструментів як стратегічна оцінка впливу на довкілля, просторове планування, реформа екологічних штрафів та платежів, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо. Особливу увагу в цьому документі треба приділити системі безперервної екологічної освіти та просвіти для всіх вікових і професійних груп населення.

### **Економічні важелі екологічної політики**

Довести нормативи платежів за користування природними ресурсами, штрафів за забруднення навколишнього середовища, нормативів на викиди і скиди до рівня,



при якому забруднювачам стане економічно вигідніше вкладати кошти в модернізацію виробництва та інші природоохоронні технічні рішення, ніж платити.

## **Фінансування**

У процесі реформування Державного фонду охорони навколишнього природного середовища перевернути «піраміду» розподілу екологічних платежів. На місцях залишати 65%, а в центрі — 35%.

## **Обласні екологічні фонди**

Більша частина грошей екологічного фонду повинна залишатися на адміністративній території, де відповідні платежі були зібрані. Використання — цільове на реабілітацію довкілля та природних ресурсів, які були використані чи забруднені. Розпорядник — обласне державне управління екології.

## **Екологічна експертиза**

У статті 35 Закону «Про екологічну експертизу» у відомостях, які повинні вміщувати Заяву про екологічні наслідки, пункт г) «інформування громадськості про заплановану діяльність, її цілі та шляхи реалізації», доповнити: « а також час і місце проведення громадських слухань».

## **Відповідальність за недотримання вимог законодавства**

Підвищити карну та адміністративну відповідальність державних службовців за порушення природоохоронного законодавства.

## **Персональна відповідальність за рішення або бездіяльність**

Підвищити відповідальність кожного держслужбовця та керівника підприємства за результати впровадження законодавчих та нормативно-правових актів природоохоронного спрямування у всіх сферах економіки.

## **Охорона земель**

Терміново затвердити Загальнодержавну програму використання та охорони земель та Національну програму охорони родючості ґрунтів на виконання п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про охорону земель».

## **Водні ресурси**

Забезпечити впровадження принципів інтегрованого управління водними ресурсами, на місцевому рівні — створення басейнових водних рад.

Прийняти Закон України «Про затвердження загальнодержавної Програми екологічного оздоровлення басейну р. Сіверський Донець», яка розроблена та підтримана Радою прикордонних областей басейну річки Сіверський Донець.

## **Землі водного фонду**

З огляду на той факт, що якнайшвидше вирішення питання, пов'язаного із затвердженням статусу земель водного фонду, має винятково важливе народногосподарське значення, внести поправки до статей 10, 81 Водного кодексу України про зміну порядку фінансування робіт, пов'язаних з виносом у природу меж цих земель. (Суть поправки у виведенні цих статей витрат з рівня місцевих бюджетів на рівень загальнодержавного.)

## **Природно-заповідний фонд (ПЗФ)**

Створити спеціальну комісію КМУ для розробки заходів з вирішення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та виконавчої вертикалі влади щодо забезпечення інтересів держави відносно об'єктів ПЗФ, а саме:

а) видачі дозволів на розробку проектів землеустрою та винесення в природу границь ПЗФ;

б) повернення протизаконно зайнятих земель ПЗФ.

Поновити цілі щодо збільшення відсотка територій ПЗФ в Україні відповідно до Закону «Про розвиток Національної екологічної мережі України» та цілей розвитку тисячоліття для України.

Прийняти Закон України «Про загальнодержавну програму розвитку заповідної справи на період до 2020 р.».

Забезпечити розвиток служби державної охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду як правоохоронного органа.

Прийняти постанову КМУ «Про невідкладні заходи з охорони та збереження територій та об'єктів ПЗФ в АР Крим».

Змінити постанову КМУ від 25.08.2004 № 1094 «Про затвердження Порядку розробки проекту землеустроювання по організації й установленню меж територій природно-заповідного фонду» для:

а) усунення існуючих розбіжностей між нормативними документами (Земельний кодекс і Закон України «Про природно-заповідний фонд України»);

б) здешевлення процедури розробки й виносів у природу меж об'єктів ПЗФ;

в) спрощення процедури внесення об'єктів ПЗФ до Земельного кадастру України.

## **Сертифікація та стандартизація**

Розробити та затвердити Державну програму підтримки впровадження систем управління довкіллям та екологічної сертифікації продукції відповідно до міжнародних вимог, виробництва екологічно пріоритетної «зеленої продукції».

Прийняти зміни до Закону України «Про екологічний аудит» з метою розширення сфери застосування екологічного аудиту та розвитку системи екологічного аудиту у відповідності до вимог міжнародних стандартів серії ISO 14000.

## **Надра**

Доповнити Кодекс України «Про надра» статтею: «Повноваження органів, які здійснюють державний контроль з охорони навколишнього природного середовища».

Прийняти Закон щодо страхових фондів для гірничо-видобувної промисловості задля вирішення проблем рекультивації та інших питань порушення екологічних систем, які породжуються роботою вугільної галузі.

Розробити та затвердити «Порядок взаємодії органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, які здійснюють діяльність по використанню надр, у разі виявлення фактів несанкціонованого використання корисних копалин».

## **Участь громадськості, освіта та просвіта**

Підготувати та затвердити Стратегію екологічної освіти для сталого розвитку.

Запровадити систему перепідготовки кадрів міністерств і відомств, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля та використанням природних ресурсів (постанова КМУ). Впровадити особливий контроль за виконанням ст. 7 закону України «Про охорону навколишнього середовища», згідно з якою екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до посадових осіб цієї категорії. Прийняти постанову КМУ про механізм виконання цієї статті щодо освіти та підвищення кваліфікації спеціалістів та держслужбовців всіх рівнів з екологічних питань, у тому числі з урахуванням ідей сталого споживання.

На виконання Оргуської конвенції затвердити постановою КМУ Положення про доступ до інформації та участь громадськості до процесу прийняття рішень щодо питань, які стосуються довкілля, яке має розповсюджуватися на всі органи виконавчої влади.

## **Відходи**

Необхідно створити і впровадити програму розвитку системи раціонального поводження з побутовими відходами, включаючи будівництво заводів з переробки роздільно зібраних фракцій сміття.

Терміново ратифікувати Національний план впровадження Стокгольмської конвенції про СОЗ, після чого Україна отримає право на підтримку Глобального екологічного фонду в розмірі більше 6 млн. доларів США, частина яких може бути витрачена на заходи зі знешкодження непридатних пестицидів (НП). Необхідно терміново провести роботи з пошуку всіх існуючих складів і звалищ непридатних пестицидів, провести інвентаризацію та ідентифікацію за потреби. Оскільки в Україні не існує безпечних технологій, потрібно організувати ліквідацію запасів НП шляхом проведення міжнародного тендера на знищення НП в країнах, які володіють сучасними технологіями.

## **Судова влада**

Усім зацікавленим сторонам активніше використовувати судову гілку влади для реалізації екологічної політики. Покращити дієвість екологічної прокуратури.

## **Побутові стоки**

Зняти нормативні перешкоди для впровадження технологічно передових систем локальних та індивідуальних очисних установок замість примусового під'єднання до економічно недоцільних та екологічно проблемних централізованих каналізаційних мереж.

## **Ліси**

На шляху впровадження нового Лісового кодексу необхідно враховувати екологічні принципи при виробленні виконавчих документів. Слід закладати можливість пріоритетного місцевого лісокористування селянами для ведення традиційного господарювання (будівництво та ремонт житла, дрова).

Пріоритетним напрямком вважати збільшення кількості природно-заповідних лісів, які є сховищем генофонду біорізноманіття, особливо у регіонах з високим антропогенним навантаженням, великою густиною населення та жорсткими природно-кліматичними умовами.

Створити на регіональному рівні систему моніторингу стану лісів, за рахунок обласних екологічних фондів терміново провести моніторинг лісів.

## **Інформування та участь громадськості**

З метою поглиблення екологічної поінформованості населення Мінприроди організувати періодичне видання екологічного вісника, в якому висвітлювати не лише рішення уряду та громадських організацій, а й результати їх виконання. Періодичне видання може відрізнятись за змістом в різних регіонах України.

Посилити інституційну спроможність органів виконавчої влади щодо інформування та залучення громадськості до прийняття рішень шляхом посилення кадри спеціальних структурних підрозділів по роботі з громадськістю.

## **Зміцнення спроможності екологічної інспекції**

З метою стимулювання роботи природоохоронних інспекцій запровадити преміювання інспекторського складу у вигляді процента від сплаченого штрафу. Це дозволить економічними методами посилити боротьбу з порушеннями природоохоронного законодавства.

Зміцнити структуру та матеріально-технічну базу Державної екологічної інспекції, скасувати дублювання функцій.

## **Методики**

Для визначення пріоритетів, оцінки ефективності природоохоронних заходів затвердити і впровадити методику оцінки ризиків для здоров'я.

Розробити та затвердити «Методику розрахунку розміру відшкодування збитків, завданих державі використанням корисних копалин з порушенням природоохоронного законодавства».

## **Регіональна та обласна політики**

Розробити обласні стратегії та програми мінерально-сировинної бази (особливо це стосується Луганської та Донецької областей).

Розробити чи оновити місцеві плани дій з охорони навколишнього середовища, внести охорону довкілля до основних цілей і завдань стратегій економічного і соціального розвитку областей.

З'ясувати наслідки забруднення підземних вод органічними сполуками (фенолами) у Рубіжансько-Лисичанському регіоні.

Забезпечити проведення моніторингу геологічного середовища на Донбасі (згідно зі ст. 21 Водного кодексу України).

## **Місьцеве фінансування**

Виділяти кошти з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища на рівні не менше 2% на заходи з екологічної просвіти.

Виділяти з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища не менше 10% на вирішення питань збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

## **Місцева влада**

Вимагати від місцевих рад забезпечити інформування громадськості щодо зміни цільового призначення, вилучення і надання земельних ділянок, будівництва, реконструкції об'єктів і споруд, діяльність яких прямо або опосередковано впли-

ватиме на навколишнє природне середовище, знижує рівень екологічної безпеки; провести повну інвентаризацію земель України. Після її завершення внести в нагтуру межі прибудинкових територій, парків, скверів, зон зелених насаджень, об'єктів природно-заповідного фонду, дитячих та спортивних майданчиків, охоронних зон, зон історичної забудови. Забезпечити вільний доступ громадян до результатів інвентаризації.

Розробити та впровадити програми роздільного збору та переробки ТПВ, а також забезпечення існуючих звалищ. На побутовому рівні запровадити обов'язкове сортування сміття, забезпечивши необхідний набір контейнерів-сміттезбірників (для скла, пластикових виробів, металу, залишків продуктів харчування) в місцях збору побутового сміття — у дворах житлових будинків тощо.

### **Першочергові напрямки діяльності екоНУО**

1. Продовжити вже розпочаті дії на рівні Кабміну, інших міністерств.
2. Контролювати дії з впровадження документів.
3. Зважаючи на більшу стабільність складу депутатського корпусу, посилити пріоритетність співпраці з окремими депутатами різних рівнів порівняно з депутатськими фракціями, політичними партіями, КМУ, міністерствами, місцевими органами виконавчої влади.
4. Зважаючи на невизначену впливовість, бездіяльність Секретаріату Президента, невизначеність стосунків між Президентом та КМУ, обмежитися інформуванням Секретаріату Президента.
5. Надіслати запит про Громадську раду при Президентові України.
6. Надіслати запит про структури, які займаються питаннями сталого (збалансованого) розвитку, зокрема Національною стратегією сталого розвитку.
7. Розпочати підготовку «чорних» та «білих» списків депутатів, держслужбовців, підприємців, громадських діячів з метою їх широкого оприлюднення у ЗМІ — підготувати проектну пропозицію для донорів.
8. Пропонувати створення при місцевих радах комісій зі створення місцевих планів дій з охорони навколишнього середовища (МПДОНС) із залученням громадськості, сформувавши громадські ради для нагляду за виконанням МПДОНС.
9. Рекомендувати створення при міських радах Громадських рад для розгляду соціально-економічних та екологічних питань з правом дорадчого голосу на засіданнях депутатських комісій та сесіях міськрад.
10. Створити Робочу групу екологічних НУО з проведення кампанії громадського лобювання першочергових рішень щодо підвищення ефективності екологічної політики.

11. Розробити концепцію та інші установчі документи спілки «Зелений Майдан» для організації громадського лобіювання з питань, що стосуються довкілля.
12. Розробити механізми, індикатори та план дій з лобіювання та моніторингу виконання рішень влади.

# Концепція діяльності спілки громадських природоохоронних організацій «Зелений Майдан»

Автори концепції —  
Національний екологічний центр України (НЕЦУ),  
ВЕГО «МАМА-86»...

Схвалено на семінарі/робочій зустрічі « \_\_\_\_\_ »,  
« \_\_\_ » « \_\_\_\_\_ » 2007 р., Київ

## 1. Вступ

1.1. За останні 10 років в Україні завдяки невиваженій та недалекоглядній екологічній політиці держави вкрай загострилося питання збереження довкілля в цілому, а також невід’ємно пов’язане з цим питання якості життя та здоров’я населення. Така ситуація пояснюється тим, що пріоритети збереження довкілля, незважаючи на всі урядові декларації, досі не стали основним підґрунтям державного розвитку. Адміністративно-командне екологічно незбалансоване господарювання, притаманне СРСР, коли все визначалося політично-партійними та ідеологічними інтересами, поступово змінилося споживацьким господарюванням, особливості якого визначаються економічними інтересами представників окремих політичних партій та одержавлених олігархічних кланів.

1.2. Водночас з погіршенням стану довкілля в Україні роль державних природоохоронних структур на фоні політичної нестабільності зменшується. Фінансування природоохоронних заходів скорочується, наукова підтримка діяльності з охорони довкілля знаходиться в пригніченому стані. Забезпеченість діяльності з охорони довкілля інтелектуальними та людськими ресурсами є низькою. Як наслідки — подальше погіршення стану довкілля, занедбаність об’єктів природно-заповідного фонду України, невиконання Україною низки міжнародних природоохоронних зобов’язань, слабка природоохоронна робота місцевих органів влади, низький рівень екологічної освіти населення тощо. Усе це потребує термінового перегляду засад державної екологічної політики на основі новітніх ідей, популярних та впроваджуваних у світі в останні роки.



1.3. На початку 1990-х років у всьому світі набула популярності ідея сталого (збалансованого) розвитку (sustainable development<sup>2</sup>). Основи для розробки та впровадження принципів сталого розвитку були закладені на конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. Було прийнято базовий документ «Порядок денний на XXI століття», який передбачає гармонійне поєднання усіх компонентів розвитку — економічного, соціального та екологічного, стверджує засади переходу до збалансованого природокористування (sustainable use) у всіх без винятку країнах світу та на всіх рівнях управління.

1.4. Ухвалений «Порядок денний на XXI століття» є узгодженою програмою дій держав для досягнення взаємозв'язку економічної, соціальної та екологічної складових розвитку. У цьому документі зазначено, що урядам слід прийняти національну стратегію збалансованого розвитку і що важливим аспектом загального планування для досягнення збалансованого розвитку є формування національного консенсусу щодо політики і програм, зокрема щодо національних планів дій.

1.5. Через 5 років на 19-й Спеціальній Генеральній асамблеї ООН (Ріо+5, червень 1997 р.) відзначалося, що брати участь у розробці і впровадженні стратегії збалансованого розвитку повинні усі сектори суспільства. Ця сесія зобов'язала всі країни сформулювати і розробити до 2002 р. національні стратегії збалансованого розвитку, що відображають внесок і обов'язки усіх зацікавлених сторін.

1.6. На жаль, через 10 років після «Ріо» Україна не спромоглася підготувати національну стратегію збалансованого розвитку, хоча й були зроблені певні кроки у цьому напрямі. Так, у грудні 1997 р. було створено Національну комісію сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України. У 2000 р. Мінекоресурсів України спільно з іншими органами виконавчої влади розробило проект «Концепції сталого розвитку України». Утім ця концепція критикувалася громадськими екологічними організаціями і не була прийнята Верховною Радою України. Критика з боку громадськості значною мірою була пов'язана з тим, що головний акцент в концепції було зроблено на економічному розвитку, а не на гармонійному поєднанні трьох складових збалансованого розвитку. До того ж цей документ розроблявся без участі громадськості.

1.7. Головна ідея, яку підтримують громадські природоохоронні організації, полягає в тому, щоб розглядати всі екологічні проблеми як соціальні проблеми. Необхідно пам'ятати, що люди живуть у складних інституціоналізованих і соціально стратифікованих соціумах і що їхня поведінка визначається, переважно, не біологічними, а соціальними законами і традиціями соціальних відносин, зафіксованими у відповідних інституціях (наприклад, часто економічні потреби вимага-

---

2 Сталый (збалансований) розвиток найчастіше визначається як такий розвиток країн і регіонів, при якому економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати на достатньому рівні життєдіяльність нинішнього та майбутніх поколінь.

ють від людини діяти проти своїх переконань, зокрема проти особистого відчуття природних цінностей). Це означає, що до екологічних проблем призводять ті суспільства, які ми формуємо (тоталітарні, милітаризовані, з соціально-економічною і гендерною нерівністю, корумповані, криміналізовані тощо) і що завжди слід шукати соціальні корені сучасних проблем, в тому числі екологічних. Відповідно, шляхи вирішення цих проблем також будуть мати не технологічний, а соціальний характер, тобто екологічні проблеми можна буде вирішити лише спільно з іншими соціальними проблемам і тільки шляхом соціальних змін — змін суспільних відносин, а якщо це неможливо, то шляхом змін існуючих соціально-політичних систем. Важливо знайти той тип соціальної реорганізації суспільства, який дозволить гармонізувати ставлення цього суспільства до природи. Необхідно трансформувати існуючі суспільства так, щоб їх розвиток був збалансованим.

1.8. Концепцією збалансованого розвитку передбачається одночасно гуманізація і екологізація основ традиційної економіки. Продовження нестримної гонитви за економічним зростанням, яка подекуди стає самоціллю розвитку національних господарств, у підсумку перетворюється на деградацію і людського, і природного капіталу, тобто на самогубство і знищення природно-ресурсної бази суспільного відтворення.

1.9. Концепція збалансованого розвитку передбачає реалізацію цілісної системи принципів діяльності. При цьому засадовим, системотворчим принципом є принцип цілісності, який наголошує на необхідності цілісного, комплексного підходу до вирішення екологічних, соціальних та економічних проблем. Особливо важливим також є гармонійне поєднання минулого і майбутнього шляхів розвитку. Майбутнє має спиратися на минуле, як на змістовну основу для планування, яка зосереджена в культурі і зафіксована у відповідних інституціях. При цьому минуле України не повинно перетворюватися на невпорядкований набір подій і фактів, роз'єднаних у межах внутрішньої цілісності, і має оцінюватися з огляду на майбутнє, як на критерій його інтерпретації. Для досягнення збалансованості слід гармонійно поєднувати принцип збереження (культурної і природної спадщини) з принципом інноваційності, творчості. Творчий підхід до природоперетворюючої діяльності передбачає врахування складності природних екосистем і творчу адаптацію суспільної діяльності до можливостей екосистеми підтримувати життя на Землі.

1.10. Головними принципами збалансованого розвитку є гармонійне поєднання розвитку суспільства зі збереженням довкілля, політика запобігання екологічним негараздам, екологічна експертиза, ліквідація незбалансованих видів виробництва і споживання, розробка і впровадження екологічних технологій, принципи «забруднювач платить» і «ресурсокористувач платить».

1.11. Головними принципами охорони довкілля є попередження і зниження рівня забруднення, проведення наукових досліджень у галузі природоохорони та збалансованого розвитку, розробка національних екологічних стандартів та про-

ведення моніторингу, збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, попередження транскордонних екологічних проблем, справедливе використання і збереження транскордонних природних ресурсів, захист атмосфери, збереження і відновлення ґрунтів, раціональне використання і відновлення водних ресурсів та якості води.

1.12. Для досягнення збалансованості ці принципи обов'язково мають бути поєднані з такими загальнолюдськими моральними принципами, як справедливість, відповідальність перед теперішніми і майбутніми поколіннями, солідарність, ліквідація бідності, гендерна рівність, визнання традиційних прав корінних народів тощо.

1.13. Загальними принципами збалансованого управління є відповідальність держави за збалансований розвиток і збереження природи, участь громадськості у процесах прийняття рішень, забезпечення відповідальності державних установ за компенсації жертвам екологічних катастроф та за відновлення ушкоджених екосистем, екологічна освіта і виховання.

1.13.1. Головними принципами ефективного управління є підзвітність, прозорість, передбачуваність і спільна участь. Принцип підзвітності полягає в тому, що державні посадові особи зобов'язані нести відповідальність за свої дії, і передбачає існування низки заходів, які застосовуються у випадку протизаконних або помилкових дій з боку владних структур (цей принцип розповсюджується і на таке явище як корупція). Принцип прозорості передбачає створення інструментів і механізмів, які дозволяють забезпечити широкий доступ громадськості до певних джерел державної інформації і оприлюднити процеси прийняття важливих урядових рішень (аж до їх громадського обговорення). Принцип передбачуваності вимагає постійного застосування правил і процедур, які дозволять державним службовцям планувати свої програми відповідально і без поспіху. Принцип участі передбачає залучення владними структурами до планування державних програм широких кіл громадськості і зацікавлених організацій.

1.13.2. Головними принципами територіального управління є субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування. Субсидіарність — це громадсько-політичний принцип, за яким вищі рівні управління мають право і повинні розв'язувати лише ті регіональні проблеми, для самостійного розв'язання яких нижчі рівні управління не мають достатніх прав чи ресурсів (ідеальною є схема «держава регулює за допомогою законодавчих актів і надає ресурси, а регіони діють»). Децентралізація — це перерозподіл владних повноважень між центром і регіонами з метою їх ефективного використання, посилення відповідальності та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на регіональному і місцевому рівні. Партнерство — співробітництво між суб'єктами різних рівнів територіально-адміністративних одиниць. Програмування — розробка на основі партнерства стратегій розвитку територій з урахуванням державних пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей.

1.14. Діюча світова економічна система налаштована на максимальний зиск за будь-яку ціну, бо вона є механізмом збагачення багатих і зuboжіння бідних. Критерію зиску в екологічну епоху мають протистояти поняття партнерства, паритетності і справедливості. Торгівля, як складова частина нинішньої економічної моделі, також дискримінує слабшого партнера й сприяє сильнішому. Принцип справедливої торгівлі вимагає захисту інтересів країн — передусім експортерів сировини. Це стане можливим, якщо у вартості чистого продукту буде враховано природно-екологічний компонент.

1.15. Збалансоване природокористування — такий процес взаємодії суспільства з довкіллям, при якому досягається оптимальне співвідношення між господарською діяльністю суспільства, забезпеченням матеріальних і духовних потреб населення та підтриманням якісного стану природного середовища.

## **2. Сучасний характер розвитку України, стан його екологічної складової та екологічної політики**

2.1. Громадські природоохоронні організації вважають, що стан навколишнього природного середовища в Україні є кризовим, екологічна політика — не-ефективною. Внаслідок цього держава не забезпечує Конституційне право громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля та компенсацію завданої порушенням цього права шкоди.

2.2. Криза має тенденцію до поглиблення, тому що Україна безперешкодно впроваджує енерго- і ресурсозатратні моделі економічного зростання, котрі також призводять до кризового стану здоров'я населення. В результаті розвиток промисловості, транспорту, сільського господарства, енергетичного сектора призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їх виснаження та незворотної деградації навколишнього середовища. Внаслідок нерозвинутості екологічної політики її економічні важелі не викликають принципових змін екологічної поведінки основних забруднювачів. Виробникам вигідніше платити за забруднення чи природокористування, ніж інвестувати в модернізацію виробництва чи навіть оснащувати підприємства сучасними засобами очистки викидів.

2.3. В Україні, як показує практика, критерієм розвитку вважається будь-який приріст виробництва. Такий розвиток веде до нераціонального використання природних ресурсів, їх виснаження і деградації природного середовища. Тому для України характерними є глибинні диспропорції загальнодержавних і регіональних економічних інтересів, невідповідність між розміщенням природно-ресурсного і соціального-економічного потенціалу, зростаюча науково-технічна і технологічна відсталість. Багато в чому це є наслідком успадкованого від радянських часів індустріального способу виробництва, його технократичних стереотипів управління, хижацьких установок різних зацікавлених відомств державних установ, до яких нині додалися і приватні підприємці.

2.4. В Україні, на відміну від ЄС, регіональна політика спрямована на підтримку індустріально розвинутих областей, де знаходяться привабливі галузі й багаті бізнес-еліти, здатні пролобіювати дорогі і перспективні проекти на найвищому рівні — Кабінету Міністрів чи Верховної Ради. У цих регіонах створюються спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку. Сюди залучаються значні інвестиції (як іноземні, так і внутрішні) і створюються робочі місця. Менша увага приділяється аграрним регіонам, що призводить до зростання нерівності в якості життя і доходах людей в «багатих» і «бідних» регіонах. До категорії «багатих» регіонів, тобто тих, де показники на душу населення були вищі, ніж в середньому в Україні у 1996 р., належать Київ, Запорізька, Донецька, Дніпропетровська, Полтавська, Сумська та Харківська області. Разом з тим більшість адміністративно-територіальних одиниць України можуть бути віднесені до категорії «бідних».

2.5. Щоб перейти до збалансованого розвитку, пріоритети розвитку необхідно перенести з галузевого підходу на цілісно-територіальний. Економічно-господарська система регіону є більш складним утворенням, ніж галузь. Якщо галузь — це сукупність підприємств і виробництв, однотипних у технологічному відношенні, то регіон — господарська територія, яка виділяється всередині країни за своїм економіко-географічним положенням, природними і трудовими ресурсами, спеціалізацією і структурою господарства, спільністю екологічних, демографічних та інших проблем, своєю роллю у міжнародному розподілі праці. У подальшому слід перейти від регіону як економічної категорії до біорегіону як еколого-економічної категорії, тобто кордони регіонів слід змінити так, щоб вони відповідали кордонам екосистем. Тільки тоді, коли кордони регіону і екосистеми будуть збігатися, з'явиться можливість регулювати відповідну економічну активність так, щоб вона узгоджувалася з часовими та просторовими обмеженнями екосистем.

2.6. Галузева структура управління є необхідною для побудови жорстко централізованої, ієрархічної системи управління, яка використовувалася в СРСР, в першу чергу, для досягнення державної могутності, зокрема у військовій сфері. Коли ж головною метою державного управління буде збалансований розвиток, який передбачає збалансоване господарювання в межах здатності екосистем, то пріоритетною має стати регіональна система управління, яка має використовувати професійний підхід галузевої системи управління. Більшість екологічних проблем виникає і повинна бути вирішеною на місцевому рівні, але здатність місцевої влади до ефективних дій щодо запобігання забрудненню та ліквідації його наслідків є ще меншою, ніж на національному рівні. Зміцнення управлінської, фінансової, інформаційної спроможності обласних управлінь охорони довкілля є одним з першочергових завдань підвищення ефективності екологічної політики в державі.

2.7. Можна говорити, що в Україні найяскравіше проявився індустріальний тип природокористування, притаманний СРСР, і, відповідно, радянський природоруйнівний тип управління природокористуванням, який зберігся дотепер. В умовах перехідної економіки з її правовим нігілізмом такий тип природокористу-

вання призводить до того, що стан довкілля України погіршується, промисловість переходить на архаїчну стадію розвитку, а населення катастрофічно бідніє.

2.8. Україна володіє природними умовами і ресурсами, які, безумовно, можуть скласти фундамент забезпечення збалансованого розвитку. Проте практика господарювання останніх років сприяла збільшенню антропогенного і техногенного навантаження на природно-ресурсний потенціал, що призвело до деградації багатьох його складових. Нині в Україні спостерігається абсолютна гегемонія галузевого управління природокористуванням. Державна система екологічного нормування, як спеціально організована нормативно-правова діяльність з розробки і впровадження екологічних норм, правил і регламентів господарської діяльності, не може набути належного розвитку. Сьогодні реальна влада перебуває в руках відомств. Вони розробили «під себе» нормативні акти, які не дозволяють вирішувати комплексні екологічні проблеми і зводять нанівець зусилля, спрямовані на поліпшення стану довкілля. Тому в соціально-економічних умовах, що склалися, які заохочують незбалансовані моделі виробництва і споживання, малоімовірною є реалізація напрацьованих за допомогою міжнародних організацій численних екологічних програм. Більше того, на території країни відбувається інтенсивна деградація екосистем.

2.9. Збалансований розвиток кожного регіону в тісній взаємодії з іншими регіонами країни має стати основою регіональної політики української держави, яка повинна враховувати загальнонаціональні потреби та інтереси. У цій справі не може бути взірцем будь-яка зарубіжна модель, бо кожна з них формується на власному національному ґрунті. Спроби реалізувати в Україні зарубіжні моделі ведуть у глухий кут, до створення штучних регіональних систем на шкоду національній цілісності. Насамперед слід удосконалювати територіальне управління, що передбачає координацію діяльності в межах формально існуючого, але директивно не оформленого економічно-господарського районування.

2.10. Слід мати на увазі, що кожний регіон має свої специфічні проблеми у розвитку господарства, соціально-культурній та екологічній сфері; відмінні умови соціально-економічного становища, різний стан довкілля і різні перспективи розвитку, в залежності від природних умов, структури господарства, ступеня концентрації промисловості тощо. Це зумовлює своєрідність цілей, завдань і засобів вирішення економічних, екологічних та соціально-культурних проблем у конкретному регіоні. Але в цих умовах принциповим залишається положення про необхідність дотримання пріоритетів загальнодержавного значення та органічної єдності розвитку продуктивних сил регіонів із завданнями збалансованого розвитку країни в цілому. Одним із ключових питань є необхідність вибору між міжрегіональною справедливістю і загальнонаціональною ефективністю.

2.11. Концепція збалансованого розвитку передбачає включення поняття місця (території) в різні процеси: економічний розвиток повинен асоціюватися з конкретною територією, екологічні норми забезпечуватися не взагалі, а теж для

конкретної місцевості, соціальна рівність — у конкретній громаді, а не абстрактно у середніх показниках по країні. Такий підхід формує концепцію збалансованого розвитку місцевостей, що має зараз тенденцію до впровадження у багатьох країнах.

2.12. Держава, як носій загальнонаціональних інтересів, має грати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні як концептуальних основ, так і інституційних механізмів реалізації регіональної/біорегіональної політики. Центральний уряд має брати безпосередню участь не лише в розробці регіональної/біорегіональної політики, але й у реалізації конкретних місцевих проектів і програм. Але роль центрального уряду все більше має зводитися до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази, тоді як у реалізації регіональної/біорегіональної політики має зростати роль регіонального/біорегіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів/біорегіонів і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.

2.13. Громадські природоохоронні організації вважають, що сучасне українське законодавство не містить в собі вимог відносно обов'язкової оцінки впливу на навколишнє середовище та здоров'я на стадії планування напрямків політики секторів економіки. Відсутнє усвідомлення суспільством, багатьма органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливого значення вирішення екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку України. Справжня ціна забруднення довкілля та впливу на здоров'я людини не визначена і не враховується при плануванні моделі розвитку, якщо вона є. Оцінка ризиків для здоров'я не використовується як інструмент планування. У державі відсутня система стимулювання екологічної поведінки виробників, зелених субсидій та економічних пільг для екологічно дружнього бізнесу, екологічного маркування продукції та процесів виробництва. Система відповідальності державних службовців за порушення природоохоронного законодавства вкрай недосконала. Державні службовці на сьогодні практично не несуть ні адміністративної, ані карної відповідальності за свої дії або бездіяльність з прийняття рішень в питаннях, що стосуються довкілля. Дотримання чинних вимог екологічного законодавства та контролю за їх використанням можна досягнути лише шляхом законодавчо закріпленого розширення впливу природоохоронних вимог на процес стратегічного розвитку країни. Вище керівництво країни повинне надіслати сигнал суспільству, системі влади і виробникам, що вимоги природоохоронної діяльності та дотримання норм екологічного законодавства розповсюджується на всі сектори економіки та рівні влади і знаходяться серед головних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

2.14. Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі (як серед пріоритетів уряду, так і в суспільстві) та її недостатнє програмне, інституційне та інформаційне забезпечен-

ня. В Універсалі національної єдності відсутні будь-які згадки про екологічні проблеми, екологічну політику та її пріоритети. Останній проект програми дій уряду на 2006—2011 роки «Конкурентна Україна» містить заледве півсторінки заходів, присвячених охороні довкілля. Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для секторів економіки/виробників/бізнесу про необов'язковість урахування вимог охорони навколишнього середовища у власній діяльності як на стадії планування стратегічної галузевої політики в цілому, так і в короткострокових планах. В Україні практично відсутня «критична маса» умов, що забезпечують ефективність екологічної політики. Через те в країні насамперед повинна бути продемонстрована політична воля найвищого рівня з надання екологічній політиці статусу пріоритетної державної політики та проведення ряду першочергових заходів з її утвердження як інтегрованої складової соціально-економічного розвитку держави. Така політична воля може бути відображена шляхом Указу Президента України або Постанови Верховної Ради України про заходи з підвищення пріоритетності екологічної політики серед головних завдань розвитку (*Див. у частині III публікації*).

2.15. Україна досі не має затвердженої Національної стратегії сталого розвитку і Національного плану дій з охорони навколишнього середовища. Національний план дій з гігієни навколишнього середовища, прийнятий в 2000 році, жодного разу не отримував окремого фінансування. Стратегія сталого (екологічно збалансованого) розвитку України, яку вона зобов'язалася підготувати в 1992 році на Глобальній конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, до сьогодні — лише проект. Україна легко порушує власні міжнародні зобов'язання задля міфічних економічних вигод. Недотримання вимог природоохоронного законодавства та слабка система контролю унеможливорює перехід до ефективних дій.

2.16. Низький рівень екологічної культури населення формує неекологічні моделі поведінки щодо споживання, зокрема використання засобів побутової хімії, засобів хімічного захисту рослин, вибору харчових продуктів, поводження зі сміттям та побутовими відходами, ставлення до зеленої природи тощо. Невігластво державних службовців стосовно екологічних наслідків галузевої політики викликане невиконанням вимог ст. Закону України «Про охорону довкілля», згідно з яким екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до всіх державних службовців, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів і призводить до впливу на стан навколишнього середовища, а не тільки до працівників системи Мінприроди. В Україні відсутня державна політика виховання, просвіти та освіти населення та державних службовців всіх рівнів з екологічних питань.

2.17. Для створення умов переходу до екологічно збалансованого розвитку в Україні повинен бути розроблений та задіяний механізм інтеграції екологічної політики, який забезпечить координацію на ранній стадії галузевих і природоохо-



ронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного посилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно. Інтеграція потрібна для того, щоб стратегічні загальнодержавні заходи забезпечили більш високий рівень охорони довкілля та його підвищену сталість. Природоохоронна політика не може вирішити це завдання власними силами, у відриві від інших напрямків політики. Задля виконання завдань з екологічної інтеграції необхідно відповідне програмне, інституційне, освітнє та інформаційне забезпечення. Також цей процес повинен бути прозорим, здійснюватися з залученням громадськості та всіх зацікавлених сторін.

2.18. Комунікація та інформація є важливими складовими підвищення ефективності екологічної політики. Необхідно ущільнити інформаційне поле щодо екологічної політики та природоохоронної діяльності різних секторів суспільства.

2.19. Інтеграція екологічної політики є обов'язковою умовою переходу до сталого чи екологічно збалансованого розвитку держави та є одним з положень Угоди про ЄС, прагнення до членства в якому декларує Україна, а також є невід'ємною частиною міжнародних зобов'язань України, таких як Цілі розвитку тисячоліття, План впровадження Всесвітнього Самміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002), План дій «Україна — ЄС», рішення Київської конференції Міністрів «Довкілля для Європи» (Київ, 2003). Вектор гармонізації екологічної політики з міжнародними вимогами і стандартами в Україні дуже слабкий, кращі міжнародні практики використовуються неохоче, тому практика планування, впровадження та оцінки екологічної політики потребує значного реформування.

2.20. Уряду України необхідно забезпечити проведення широких консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами відносно першочергових та довгострокових заходів з поліпшення стану довкілля та екозалежної складової здоров'я населення, які повинні скласти Національний план дій з охорони навколишнього середовища, підготувати та затвердити Національну стратегію сталого розвитку. Жодне рішення влади не може бути ефективним, якщо воно прийняте без широких консультацій з громадськістю та основними зацікавленими групами суспільства. В умовах суспільної недовіри до влади досягнення підтримки громадянським суспільством тих чи інших дій, знайдення компромісу між інтересами зацікавлених сторін є вирішальним фактором ефективності будь-яких запланованих заходів.

2.21. Національний план дій з охорони навколишнього середовища повинен містити головні принципи та стратегічні напрями екологічної політики, а також встановлювати пріоритети, часові рамки, чітко визначати вимірювані цілі та механізми їх досягнення, встановлювати процедуру моніторингу виконання і оцінки результативності на реалістичний період, тобто 5 років. Саме затверджений Парламентом в якості Закону Національний план дій з охорони навколишнього середовища повинен ввести обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких інструментів як стра-

тегічна оцінка впливу на довкілля, територіальне планування, реформа екологічних штрафів та платежів, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо. Особливу увагу в цьому документі треба приділити системі безперервної екологічної освіти та просвіти для всіх вікових і професійних груп населення. Для сприяння інтеграції екополітики необхідно поновити діяльність Національної комісії зі сталого розвитку при Кабінеті міністрів України, яка повинна приділити особливу увагу питанням координації та механізмам інтеграції екологічної політики.

2.22. Оргуська конвенція «Про доступ громадськості до інформації, участь в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя щодо питань, які стосуються довкілля» не виконується практично всіма органами законодавчої та виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. Механізми та відповідальність за їх дотримання відсутні в правовому полі України, виключаючи саму систему Мінприроди. Положення Мінприроди щодо доступу до інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень є недосконалими і виконуються спорадично. Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004 року залишає більше питань, ніж відповідей. Послідовний державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо доступу громадськості до інформацій та участі в процесі прийняття рішень відсутній. Ці вади збільшуються в багато разів на фоні загальної недосконалості законодавства України щодо розвитку та діяльності організацій громадянського суспільства.

2.23. Корупція є природним наслідком непрозорості дій влади щодо розподілу і використання природоохоронних коштів. Інформування і постійне залучення громадськості до процесів фінансування природоохоронних заходів є запорукою викоринення корупції в природоохоронній сфері.

### **3. Громадянське суспільство, участь громадськості у процесах переходу до сталого (збалансованого) розвитку. Можливості громадського природоохоронного руху**

3.1. В Україні не існує громадянського суспільства, і, зважаючи на попередні не сімдесят, а всю тисячу років розвитку східнослов'янської культури, на його скору появу годі й чекати. В умовах жорсткого, категоричного протистояння суспільства і держави, закладеного у фундамент нашої культури, головні сили суспільства реалізовувалися в якості «недержавного», навіть «антидержавного» суспільства, тобто такого, яке реалізує себе взагалі поза межами держави і визначених нею формально закріплених у законодавстві норм міжлюдських стосунків. Пересічний громадянин українського суспільства досі перебуває у переконанні, що він державі так само чужий, як і вона йому, і так само безправний перед представниками державних органів, як це було протягом сотень років. Саме тому обидві сторони — людина/суспільство і держава — постійно обдурюють одна одну (звід-

си повальне хабарництво, масове дрібне розкрадання «у держави» тощо). Жителі України сподіваються не на державу, а на міжособистісні стосунки, в тому числі з представниками державних органів.

3.2. У недалекому минулому українське суспільство перебувало в полі вдало організованих традицій тоталітарної держави (з відповідними міфами і політичними ритуалами). У процесі трансформації суспільства було відкинута ці міфи і ритуали, але демократичні традиції з'являлися повільно. Перебіг нашого життя підтверджує відомий постулат: відмовитися від минулого ще не означає обрати майбутнє. Значна частина українського загалу після проголошення незалежності України була готова сприйняти уявлення про нові соціальні цінності. Проте на державному рівні не було вжито жодних заходів для трансформування звільненої соціальної енергії у відносно сталі поведінкові орієнтації населення, які могли б стати засадовими для демократизації суспільства. Тому населення у своїй масі не набуло знань, досвіду і навичок демократії.

3.3. Нині актуальність проблеми демократизації втрачена. Суспільство налаштоване на інші потреби. У масовій суспільній свідомості продовжують панувати застарілі та непридатні для демократизації підходи. Кількість громадян, які зберігають свою політичну активність, стає дедалі меншою, а кількість тих, хто не вірить у можливість вплинути «знизу» на суспільні процеси, зростає. Відчутна недостатність структур — не за назвою, а за суттю діяльності — які б реально сприяли формуванню демократичного суспільства, узгодженню громадянських і політичних інтересів. Відсутні державні інституції сприяння соціально- та екологічно значущим ініціативам у бізнесі, науці та громадській діяльності, як і механізми залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

3.4. За роки свого незалежного існування Україна розвивалася у формі ліберальної демократії з її пріоритетом ліберальних цінностей над цінностями класичної демократії, зокрема основних прав і свобод людини над соціальною рівністю. Лібералізація економіки в українському варіанті (сертифікатна приватизація, привласнення тіншовиками пакетів акцій тощо) не тільки не забезпечила глибокого структурування відносин власності (як у Польщі чи Угорщині), а й призвела до величезного соціального розшарування суспільства на багатих і бідних. Таке зростання економічної нерівності (з концентрацією багатства в руках невеликої групи олігархів) є загрозою демократичному розвитку зокрема і збалансованому розвитку в цілому. Ця нерівність відкриває можливості зловживання владою з боку корпоративної і кланової бюрократії і несе в собі загрозу «нового тоталітаризму».

3.5. У процесі ринкової трансформації українське суспільство не змогло повною мірою запозичити позитивні якості розвинутих демократій. Проте воно набуло негативних рис суспільства споживання, швидше відійшовши від принципів збалансованого розвитку, ніж наблизившись до них. В умовах пострадянської трансформації масових уявлень про норми соціальної поведінки в українському

суспільстві виник феномен «аморальної більшості<sup>3</sup>», пов'язаний з руйнуванням основ соціальної довіри, поваги та відповідальності за свої вчинки, коли більшість громадян характеризує більшість своїх співгромадян як нечесних і непорядних людей, яким не можна довіряти. У суспільстві створилася атмосфера взаємної недовіри, підозри ближнього у брехні і здатності піти заради вигоди на нечесний вчинок. Масові моральні реакції виявилися настільки масштабними, що сьогодні не більше однієї третини населення України вважає, що більшість людей здатна виявляти чуйність, чесним шляхом досягати добробуту, засуджувати хабарі і думати ще про щось, окрім власного добробуту. За таких умов важко розраховувати на мудру владу, котра рішуче покладе кінець економічній та політичній нестабільності, оскільки вона обирається аморальною більшістю, яка сама нікому не довіряє, не бачить можливості досягти успіху в житті чесною працею і сама не дотримується елементарних норм моралі. Разом з тим в основі культурного фундаменту демократичних інституцій знаходиться суспільний капітал — здатність суспільства до роботи в групах і організаціях, заснована на спільних цінностях. Суспільний капітал є вирішальним фактором зростання суспільного добробуту і перспектив збалансованого розвитку суспільства.

3.6. Єдиним надійним базисом розвитку демократії може служити соціальна солідарність, яка досягається за рахунок компромісу усіх політичних сил. На жаль, і влада, і опозиція демонструють невміння домовлятися і навіть небажання вислухати один одного. Політичні лідери як у владі, так і в опозиції, декларуючи свою вірність курсу демократичних реформ, запозичили від колишніх політиків абсолютну нетерпимість і неповагу до політичних опонентів. Такий підхід суперечить букві і духу демократії, оскільки визнання розбіжностей і навіть конфлікту інтересів, готовність до компромісів становлять не зовнішню форму, а саму сутність демократичного суспільства. Формуванню засад соціальної солідарності на сьогодні перешкоджає відсутність законодавчої бази та зацікавленості політичних сил у реалізації ст. 5 Конституції України, що унеможлиблює контроль за діями влади з боку пересічного населення України.

3.7. Наблизити українську спільноту до сталого (збалансованого) розвитку можуть спільні дії громадських організацій, численні з яких мають достатній фаховий, організаційний та практичний рівень, а також необхідний багаторічний досвід.

3.8. Природоохоронні НУО характеризуються такими особливостями як гнучкість організаційної структури та форм діяльності, швидка орієнтація на новітні підходи до вирішення екологічних проблем, розвинуті міжнародні контакти, незалежність та активна громадянська позиція. Загальний потенціал неурядових організацій може дати набагато більші результати за умов підтримки їхньої діяльності державними структурами, зокрема тими, які відповідають за природокористування та збереження довкілля.

---

3 Кириченко І. Моя хата - з краю цивілізації //Дзеркало тижня. — 24 серпня 2002 р. — № 32.

3.9. Громадські природоохоронні організації визнають позитивне значення започаткування в Україні відкритого діалогу між владою, бізнесовими колами, усіма інституціями громадянського суспільства для забезпечення утвердження в Україні демократичної, правової держави, досягнення Україною Цілей розвитку тисячоліття.

#### **4. Мета та завдання спілки у сфері державної та регіональної політики**

4.1. Мета діяльності спілки — сприяння формуванню збалансованої та ефективної екологічної політики в Україні та підвищенню її пріоритетності, впровадженню засад сталого (збалансованого) розвитку шляхом колективного лобювання та інших колективних дій.

4.2. Основні завдання у сфері державної політики:

- збір, системний аналіз, широке оприлюднення фактів порушення вимог природоохоронного законодавства України та її міжнародних зобов'язань у сфері збереження довкілля і засад сталого (збалансованого) розвитку;

- сприяння формуванню громадянського суспільства в Україні, залучення широких кіл громадськості і державних установ до процесів збереження довкілля та засад сталого (збалансованого) розвитку, створення для цього практичних механізмів та організаційних структур;

- сприяння реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля та інших міжнародних конвенцій та угод, пов'язаних зі збереженням довкілля, сталим (збалансованим) розвитком та розвитком громадянського суспільства;

- розвиток партнерства природоохоронних громадських організацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, державними установами, бізнесовими структурами, науковими та освітніми установами, релігійними конфесіями, місцевими громадами і окремими громадянами;

- контроль за забезпеченням на державному і регіональному рівнях безумовного виконання законів України та її міжнародних природоохоронних зобов'язань, в першу чергу, органами державної влади;

- сприяння створенню дієвого механізму забезпечення постійного відкритого діалогу між владою, бізнесовими колами, науковцями, громадськими організаціями та іншими інституціями громадянського суспільства;

- сприяння створенню міжгалузевих органів, відповідальних за координацію діяльності в галузі збереження довкілля та сталого (збалансованого) розвитку, зокрема за інтеграцію галузевих політик та громадський контроль за їх діяльністю;

- сприяння впровадженню реальної економічної оцінки природних ресурсів та наслідків забруднення навколишнього природного середовища, формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нерациональних моделей промислового та сільськогосподарського виробництва і споживання на основі інноваційної модернізації економіки України, забезпечення стимулювання виробників до переходу на екологічно безпечні ресурсо- та енергозберігаючі технології, впровадження міжнародно визнаних систем екологічного менеджменту;

- сприяння вдосконаленню економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища в умовах утвердження ринкових методів господарювання, диверсифікації форм власності на засоби виробництва та природні ресурси, а також правового, інституційного, фінансового, наукового та інших видів забезпечення належного державного регулювання за таких умов;

- участь у розробці пропозицій щодо удосконалення засад національної екологічної політики України з урахуванням Цілей розвитку тисячоліття, Порядку денного 21 століття, законодавства Європейського Союзу та міжнародних зобов'язань України, а також підготовка за участю представників громадськості з урахуванням результатів широкого обговорення Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища, стратегії сталого розвитку України;

- участь у підготовці щорічної «Національної доповіді про збалансований розвиток України», яка, зокрема, включатиме індикатори збалансованого розвитку; щорічна підготовка і видання доповіді громадських організацій України «Громадська оцінка збалансованого розвитку України»; забезпечення з боку владних структур механізмів і процедур надання інформації для такої доповіді, а також фінансових ресурсів;

- проведення періодичного громадського аналізу урядової політики, зокрема вивчення можливих наслідків альтернативних рішень у коротко- і довготерміновій перспективі;

- проведення громадської експертизи чинного законодавства щодо його відповідності принципам збалансованого розвитку;

- сприяння удосконаленню законодавчого забезпечення судового захисту екологічних прав людини, доступу громадян до екологічної інформації, державної підтримки діяльності громадських екологічних організацій, посилення ролі процедури оцінки впливу на навколишнє природне середовище та екологічної експертизи у процесі прийняття управлінських рішень, а також підвищення рівня екологізації господарського, цивільного, фінансового, адміністративного, кримінального та інших галузей національного законодавства, забезпечення систематичного узагальнення практики застосування екологічного законодавства, участі широкої громадськості у підготовці пропозицій щодо його удосконалення;

- лобіювання забезпечення підтримки з боку держави тих підприємств, які здійснюють екологічну реструктуризацію;
- сприяння переходу від управління, що ґрунтується на державно-адміністративному поділі, до басейнового управління, яке передбачало б розробку та впровадження територіальних планів дій для переходу на модель збалансованого розвитку в межах річкових, озерних та морських басейнів як природних функціональних систем;
- сприяння розробці організаційних процедур для забезпечення широкої підтримки урядової політики реформ, включаючи офіційну систему діалогу з парламентом, а також процедури участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень;
- сприяння впровадженню принципів інтегрованого управління водними, лісовими та земельними ресурсами, надрами тощо;
- сприяння збереженню біологічного та ландшафтного різноманіття, процесу формування національної екомережі, як одному з інструментів впровадження заходів сталого (збалансованого) розвитку;
- участь у підготовці та проведенні щорічних національних екологічних форумів, на розгляд яких виносити питання щодо розвитку та удосконалення державної екологічної політики, розширення можливостей для участі громадськості у її формуванні та реалізації, щодо розроблення, прийняття та оцінки виконання вимог законодавства, відповідних екологічних програм, обговорення пропозицій щодо об'єктів, створення яких може призвести до суттєвих негативних екологічних наслідків, а також інших питань стратегічного характеру;
- нагляд за вдосконаленням, з урахуванням міжнародного досвіду, державної системи моніторингу довкілля, впливу його стану на здоров'я населення, інформування населення щодо цих питань, механізмів реалізації Організаційної конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, порядку підготовки та змісту Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України, шляхів реалізації її положень;
- сприяння вдосконаленню правового регулювання та поліпшенню умов діяльності Громадської ради при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України;
- сприяння посиленню державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства, зміцнення кадрового, матеріально-технічного, нормативного та інших видів забезпечення та координації діяльності у цій сфері, посилення відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства, удосконалення механізмів притягнення до відповідальності порушників, зокрема з метою попередження корупції у відповідних органах;

- сприяння розширенню та поглибленню фундаментальних та прикладних досліджень для зміцнення наукових засад охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування;
- сприяння створенню передумов для активізації найширших верств населення, їх творчої участі у переході до збалансованого розвитку.

#### 4.3. Основні завдання у сфері регіональної політики:

- сприяння досягненню внутрішньорегіональної збалансованості між економічним розвитком, станом довкілля, соціально-демографічними і суспільно-політичними процесами;
- збереження етнографічної самобутності регіонів, охорона та відродження пам'яток історії і культури;
- збалансоване використання мінерально-сировинних і вторинних ресурсів, відходів виробництва;
- забезпечення надійного водопостачання та стабільної роботи комунального господарства і міського транспорту в населених пунктах;
- зміцнення матеріальної бази соціальної інфраструктури;
- розвиток курортно-рекреаційного господарства і туризму (у Карпатах, Причорномор'ї, Криму тощо);
- сприяння розробці і впровадженню державної регіональної політики, яка забезпечуватиме гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів, а також регулярний моніторинг її виконання. Спрямування регіональної політики має узгоджуватися зі стратегією збалансованого розвитку держави;
- сприяння розробці та реалізації регіональних програм збалансованого розвитку, які покликані забезпечити налагодження механізму взаємовідносин між центром та регіонами, оптимального рівня децентралізації; оптимальний міжрегіональний розподіл державних асигнувань, якщо виділяти їх на реалізацію програм, а не на субсидії окремим суб'єктам господарювання; використання цивілізованих процедур селективного відбору суб'єктів господарювання, на які поширюватиметься режим державної підтримки, що дозволить ліквідувати або хоча б мінімізувати абсолютно хибну практику стосунків між підприємствами і урядом. Найважливішими завданнями програм є забезпечення збалансованого розвитку відповідної території; удосконалення структури господарського комплексу регіону; стимулювання збалансованого використання територіальних ресурсів; поліпшення функціонування соціальної та виробничої інфраструктури; вирішення екологічних проблем; послідовне зростання якості життя населення регіону.



## 5. Першочергові завдання діяльності

Пріоритетними напрямками діяльності спілки є:

А. Підвищення рівня екологічної обізнаності та свідомості сторін, які приймають рішення, їх екологічна просвіта та виховання.

Підвищення рівня екологічної обізнаності та свідомості є ключовим моментом у прийнятті рішень та у вирішенні екологічних проблем.

Основними завданнями напрямку є:

- створення цілісної системи інформування: співпраця зі ЗМІ — ініціювання створення постійних рубрик газет, передач на телебаченні та радіо, а також участь у їх підготовці;
- постійне ведення просвітницької діяльності;
- підготовка та поширення серед населення, керівників підприємств та представників місцевої, регіональної та центральної влади різнопланової інформації (книги, брошури, буклети, плакати, листівки тощо) про сталий розвиток, існуючі моделі розвитку, механізми та інструменти досягнення сталого розвитку і шляхи та можливості, зокрема громадські плани екологічних дій та інформаційні матеріали про найбільш резонансні проблеми та найбільш резонансні рішення, які стосуються стану довкілля та екологічних прав громадян;
- проведення науково-практичних конференцій, конкурсів, виставок, тренінгів тощо;
- вивчення громадської думки щодо засад державного та регіонального розвитку;
- пропаганда біорегіональних та басейнових підходів в політиці розвитку;
- сприяння створенню місцевих планів дій з охорони навколишнього середовища, регіональних програм збалансованого розвитку та моніторинг їх виконання. Найважливішими завданнями програм є:
  - забезпечення збалансованого розвитку відповідної території;
  - удосконалення структури господарського комплексу регіону;
  - стимулювання збалансованого використання територіальних ресурсів;
  - поліпшення функціонування соціальної та виробничої інфраструктури;
  - вирішення екологічних проблем;
  - послідовне зростання якості життя населення регіону
- сприяння проведенню міжрегіональних природоохоронних заходів.

## Б. Практична діяльність.

Практична діяльність має бути націлена на досягнення чітких практичних результатів, довготривалий вплив цих результатів, впровадження у практику комплексного раціонального використання водних об'єктів,

Основними завданнями напрямку є:

- громадський моніторинг прийняття рішень та контроль за дотриманням законодавства окремими громадянами, центральними і місцевими органами влади, місцевого самоврядування, підприємствами та іншими структурами;
- сприяння розробці та затвердженню єдиних процедур інформування та залучення громадськості до процесу прийняття рішень для різних типів рішень (що стосуються довкілля), створенню органу контролю за їх дотриманням і внесенню змін до законодавства щодо адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення цих процедур;
- громадське лобіювання, зокрема щодо:
  - затвердження Закону України «Про Доктрину громадянського суспільства», який дозволить за допомогою внесення змін та доповнень в існуюче законодавство створити умови для збільшення кількості організацій громадянського суспільства, в тому числі природоохоронних, кращого використання їх потенціалу та надання послуг населенню з метою кращого представлення інтересів громадян та зміцнення позицій в суспільстві;
  - Указу Президента України Про підвищення пріоритетності екологічної політики в Україні;
  - Закону України «Про Національний план дій з охорони навколишнього середовища», який затвердить інтеграцію екологічної політики як обов'язкову передумову для сталого розвитку;
  - розробки за участі широкого кола громадських організацій, фахівців Мінфіну та Мінюсту України та затвердження Положення КМУ про проведення курсу програм громадських організацій на фінансування з держбюджету з метою зміцнення вітчизняних можливостей підтримки їх діяльності;
  - прийняття та впровадження Закону України «Про громадські слухання екологічно загрозованих інженерних проектів» з включенням пунктів обов'язкового слухання місцевою громадою висновків незалежних експертів та механізмів дотримання авторського нагляду за впровадженням цих проектів;
  - розробки положення «Природоохоронні заходи, які фінансуються з фондів охорони навколишнього середовища» замість положення КМУ № 1147, в якому встановити пріоритети, серед яких моніторинг довкілля, інформування, наукові розробки, та пілотні проекти;

- Закону України про розподіл екологічних платежів, який передбачав би залишати на місцевому рівні 70% коштів, обласному — 20%, центральному — 10%;
- запровадження системи перепідготовки кадрів міністерств і відомств, діяльність яких пов'язана з впливом на довкілля та використанням природних ресурсів (постанова КМУ). Впровадження особливого контролю за виконанням ст. 7 закону України «Про охорону навколишнього середовища», згідно з якою екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до посадових осіб цієї категорії;
- затвердження Положення про доступ до інформації та Положення про участь громадськості до процесу прийняття рішень (щодо питань, які стосуються довкілля), яке має розповсюджуватися на всі органи виконавчої влади;
- відновлення роботи Національної комісії зі сталого розвитку
  - розробка механізмів, індикаторів та планів дій з лобювання та моніторингу виконання рішень влади;
  - участь у підготовці та проведенні щорічних парламентських слухань з ефективності екологічної політики;
  - участь у створенні та роботі Громадської Ради при Комітеті ВРУ з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;
  - участь у підготовці проектів необхідних рішень, програмних та прогнозних документів, що стосуються сталого (збалансованого) розвитку та екологічної політики, зокрема:
    - Національної стратегії сталого (збалансованого) розвитку, яка б враховувала необхідність запровадження на регіональному рівні комплексного просторового та ландшафтного планування, формування багатосторонніх регіональних угод та засади переходу на екосистемне та басейнове управління; - Програми дій з переходу до сталого (збалансованого) розвитку;
    - національної системи індикаторів сталого (збалансованого) розвитку;
    - комплексних коротко-, середньо- та довгострокових прогнозів, основним компонентом яких будуть прогнози змін природно-ресурсного потенціалу, стану довкілля та рівня життя населення;
    - індикативних планів галузевого, регіонального і національного рівнів, включаючи механізм корекції планів
  - ініціювання громадських експертиз щодо екологічно небезпечних об'єктів або об'єктів, несумісних з втіленням засад сталого (збалансованого) розвитку.

## В. Інституційний розвиток.

Інституційний розвиток спілки, нова якість, підвищення ефективності діяльності окремих НУО, значне підвищення рівня співробітництва екологічних НУО між собою та з державними і комерційними структурами на засадах партнерства.

Основними завданнями напрямку є:

- налагодження та підтримка окремих груп активістів, робочих груп;
- розробка програми діяльності та створення єдиної методичної основи для практичної роботи;
- сприяння діяльності громадських рад при державних природоохоронних установах та місцевих органах влади;
- проведення тренінгів для активістів НУО та видання літератури з організаційних, юридичних і методичних аспектів діяльності; проведення семінарів для обміну практичним досвідом роботи;
- започаткування діяльності Робочої групи громадських природоохоронних організацій з проведення кампанії громадського лобювання першочергових рішень гілок влади з підвищення ефективності екологічної політики;
- створення при міських радах Громадських рад для розгляду соціально-економічних та екологічних питань з правом дорадчого голосу на засіданнях депутатських комісій та сесіях міськрад.

## 6. Ресурси для реалізації Програми діяльності

Концепція буде втілена шляхом розробки Програми діяльності за умов тісної співпраці НУО та державних установ при інформаційній, організаційній та фінансовій підтримці з боку держави і міжнародних організацій.

Основні ресурси для реалізації Програми діяльності:

- фізичні та інтелектуальні зусилля окремих громадян і громадських організацій;
- спільні зусилля членів спілки;
- активна і тісна співпраця (партнерство) громадян та громадських організацій з місцевими і регіональними органами влади, з державними науковими установами, національними природоохоронними структурами — Мінприроди, Мінагропромполітики, Урядом, Верховною Радою і Президентом України;
- фінансова підтримка за рахунок природоохоронних статей районних, обласних та загальнодержавного бюджетів;
- гранти іноземних благодійних фондів та екологічних програм.

## 7. Етапи реалізації Програми діяльності

Перший етап 2007—2010 роки:

- налагодження координації діяльності та обмін інформацією (створення бюлетеня, веб-сторінки, емблеми спілки, презентаційного пакета спілки тощо);
- розробка програми-мінімум та активізація просвітницької та лобістської діяльності, випробування різних механізмів лобістської діяльності;
- розробка та впровадження єдиної методичної бази діяльності НУО, обмін досвідом, проведення тренінгів, видання методичної та відповідної юридичної літератури;
- налагодження співпраці з державними установами, започаткування спільних планів дій;

Другий етап 2010—2030 роки:

- продовження розвитку спілки, підвищення кваліфікації представників НУО;
- створення системи інформування громадськості з проблем річок;
- поширення досвіду з підготовки та реалізації Планів дій щодо конкретних річок;
- створення та розвиток системи громадського моніторингу стану річок;
- широке залучення громадськості до діяльності з відновлення річок, створення об'єктів природно-заповідного фонду, активізація еколого-туристичних та культурно-краєзнавчих видів діяльності;
- формування стратегії НУО на наступні роки.

### **Під час підготовки проекту було використано:**

1. *«Пріоритети національної стратегії збалансованого (сталого) розвитку України: погляд НУО» (схвалено рішенням 3-ої Всеукраїнської конференції екологічної громадськості (29 листопада — 1 грудня 2002 р., м. Київ)).*
2. *Резолюція учасників громадських обговорень «Екологічна політика — реалізація наших інтересів» (23 листопада 2006 р., м. Київ) (Див. вище).*
3. *Матеріали Міжнародної конференції «Открытый диалог правительства, промышленности и гражданского общества. Устойчивое экологическое развитие в Украине» (20 вересня 2006 р., Маріуполь) (Див. у частині III публікації).*

## Декларація учасників громадянської ініціативи «Зелений Майдан»

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2007 р.

м. Київ

Зважаючи на те, що в сучасній системі державного розвитку України екологічна складова є незбалансованою порівняно з економічною та соціальною складовими,

враховуючи, що принципи сталого (збалансованого) розвитку не стали керівними в Україні, яка висловлює прагнення бути європейською країною, не розроблені і не прийняті Національний план дій з охорони довкілля та Національна стратегія сталого (збалансованого) розвитку,

констатуючи загальне і невинне погіршення стану довкілля та якості життя громадян, нищівне використання природних ресурсів України, що становить реальну загрозу для здоров'я і життя існуючого та майбутніх поколінь людей, повсюдне та безвідповідальне порушення природоохоронного законодавства,

визнаючи необхідність поліпшення стану довкілля,

розуміючи, що лише співпраця неурядових організацій, місцевих громад, центральних і місцевих органів влади, міжнародних природоохоронних організацій, наукових та освітніх установ, окремих громадян, спрямована на досягнення спільних цілей, може призвести до впровадження збалансованого господарювання і, відповідно, до поліпшення стану довкілля;

визнаючи необхідність підвищення екологічної та правової обізнаності громадян України щодо питань сталого (збалансованого) розвитку, екологічної політики,

визнаючи низьку зацікавленість та освіченість щодо екологічних питань працівників органів державної влади усіх рівнів, комерційних структур та інших сторін, які приймають рішення, що можуть стосуватися стану довкілля та державного розвитку,

ми, учасники громадянської ініціативи «Зелений Майдан», представники \_\_\_\_\_ неурядових організацій, зібравшись на \_\_\_\_\_ погодилися заснувати спілку неурядових організацій та громадських активістів «Зелений Майдан» як добровільне об'єднання громадян, неурядових організацій та місцевих громад,

що має на меті сприяти шляхом колективного лобіювання та інших узгоджених колективних дій сталому (збалансованому) розвитку України, досягти визнання екологічної політики одним з найвищих державних пріоритетів розвитку України, одним з найважливіших питань національної безпеки.

Ми будемо взаємодіяти у подальшому заради оздоровлення довкілля і сподіваємося на співпрацю з іншими зацікавленими сторонами.

## **Положення про спілку громадських організацій та громадських активістів «Зелений Майдан»**

1. Спілка «Зелений Майдан» є добровільним об'єднанням громадських природоохоронних організацій України.

2. Мета об'єднання — сприяти впровадженню засад сталого (збалансованого) розвитку, підвищенню пріоритетності екологічної складової та позитивним змінам в екологічній політиці України шляхом колективного лобювання та інших колективних дій.

3. Принципи діяльності:

- прозорість;
- добровільність;
- партнерство;
- внутрішня етика.

4. Основні напрямки діяльності:

- просвіта у питаннях сталого (збалансованого) розвитку та екологічної політики;
- нагляд за виконанням державою принципів, планів та програм, які стосуються сталого розвитку та екологічної політики, зокрема Національного плану дій з охорони довкілля, Національної стратегії сталого розвитку тощо;
- нагляд за розробкою, прийняттям та виконанням місцевих планів дій, планів та програм щодо збалансованого розвитку;
- лобювання позитивних змін у процесах сталого (збалансованого) розвитку та екологічній політиці;
- інституційний розвиток.

5. Методи:

- інформування та інформаційний обмін;
- переконання;
- лобювання;
- акції та кампанії;
- просвітницькі заходи.



## 6. Механізми та інструменти (чи потрібно?)

## 7. Членство

Членами спілки можуть бути громадські організації, їх об'єднання та окремі активісти, які мають досвід діяльності у сфері сталого розвитку та екологічної політики не менше ніж три роки та визнають Концепцію діяльності та Декларацію про спілку. Членство набувається шляхом підписання колективної Угоди, текст якої затверджується Робочими зборами спілки.

## 8. Координація діяльності

Вищим керівним органом є Робочі збори спілки, які скликаються не рідше ніж один раз на рік. У термін між проведенням зборів координаційна діяльність спілки здійснюється Радою спілки, яка складається з представників усіх організацій — членів спілки. Координація за напрямками діяльності здійснюється шляхом утворення постійних робочих груп. Роботою кожної групи керує одна або декілька організацій (за згодою), які визначаються шляхом самовисування та затверджуються загальними зборами спілки. Рішення є чинним, коли воно приймається консенсусом. У разі неможливості досягти консенсусу, проводяться узгоджувальні дії шляхом, визначеним Робочими зборами. Засідання Ради спілки проводиться у разі необхідності. Воно вважається чинним, якщо на ньому присутні більше половини членів ради. Вирішення питань поточної діяльності здійснюється шляхом обговорення.

## 9. Прикінцеві положення

Положення може бути змінено 2/3 голосів учасників Робочих зборів спілки.



## **ЧАСТИНА III**

### **ДОКУМЕНТИ ГРОМАДСЬКОГО ПРИРОДООХОРОННОГО РУХУ УКРАЇНИ**

# **Лист-звернення представників екологічного руху України до Президента України В. Ющенка «Суспільство потребує ефективної екологічної політики»**

28 квітня 2005 року

**Президенту України  
Віктору ЮЩЕНКУ**

**Вельмишановний Вікторе Андрійовичу!**

Громадські екологічні організації України вітають Вас з перемогою на виборах, яка дає нашому народу шанс змін на краще. Ми очікуємо, що, серед іншого, Ви покінчите з нехтуванням екологічною політикою, притаманним періоду Кучми. Саме це нехтування спонукало 60 громадських організацій виступити з заявою «УКРАЇНА МАЄ ЙТИ ДО КРАЩОЇ ДОЛІ!» з підтримкою кандидата В. Ющенка.

Підтримкою стриманою, бо існування глибоких проблем у стані довкілля, завдання захисту екологічних прав громадян та базові принципи збалансованого розвитку надто мало відображені у Вашій передвиборчій програмі. Через те більшість громадських екологічних організацій виступали насамперед за чесні вибори. Тисячі екоактивістів добровільно взяли активну участь у роботі дільничних комісій, у спостереженні за виборчим процесом, у поширенні об'єктивної інформації про вибори.

На тлі зuboжіння мільйонів людей, корумпованої влади та кризових явищ ледве не у всіх сферах суспільного життя більшість українських політиків помилково вважає, що зараз начебто не до екологічних проблем, а треба «підняти» економіку та добробут. Результати такого мислення — «зростання» саме в найбрудніших та енергоємних галузях, український експорт на 90% — сировина чи напівфабрикати, ресурсоемність продукції в 5—7 разів вища за європейську. Україна може дочекатися санкцій за невиконання зобов'язань за Кіотським протоколом, замість вигод мати збитки. Держава так і не визначилася зі стратегією розвитку на тривалу перспективу.

Убогість української екополітики проявляється у неповноті та неякності державної екоінформації для громадян, у повсюдному та повсякденному недотриманні екозаконодавства, у непрозорому, неефективному, корупційному використанні природоохоронних коштів, включно з міжнародною допомогою; у безкінечних безладних конвульсіях переколювань структури та штатів Мінприроди.

В Україні фальшувались не тільки вибори — механізм загальної демократії, але і механізм демократії екологічної — виконання Оргуської конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля». Думка громадськості ігнорується при здійсненні практично всіх великих і малих будівельних проектів. Жодний державний орган не прореагував на системну роботу «Громадська оцінка екологічної політики в Україні», визнану унікальним прецедентом на 5-й Всеєвропейській Міністерській конференції «Довкілля для Європи» (Київ, 2003).

Екологічні проблеми створюють усі міністерства, усі підприємства, усі громадяни. Отже і розв'язанням їх треба займатись не лише слабенькому Міністерству охорони навколишнього середовища, але УСІМ на чолі з Президентом. **ОБ'ЄКТИВНО ІСНУЄ ВЕЛИКЕ СУСПІЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ НА ЕФЕКТИВНУ ЕКОЛОГІЧНУ ПОЛІТИКУ.** Президент має допомогти сформуванню його та забезпечити виконання, нагадати усім, що здорове довкілля та природні ресурси є базовим капіталом, основою гармонійного розвитку нації, гарантією її завтрашнього дня.

У громадських організаціях є чимало фахівців, обізнаних у різних галузях екополітики та збалансованого розвитку. Ми готові до діалогу і співпраці у розв'язанні екопроблем як на місцевому, так і на національному рівнях. Тільки через демократичні та відповідальні стосунки між владою, бізнесом, місцевим самоврядуванням та громадськими організаціями можливо збудувати міцну та збалансовану економічно, екологічно і соціально державу Україну.

Відповідальність стосунків означає, що екологічний рух буде в опозиції до будь-яких антиекологічних дій чи бездіяльності влади. Досі не знаємо: наскільки серйозними є Ваші наміри покращити екополітику? Про це не йшлося в інавгураційній промові. **БАЖАЄМО ЗУСТРІТИСЯ, ЩОБ ОБГОВОРИТИ МЕХАНІЗМИ ПАРТНЕРСТВА В ЕКОПОЛІТИЦІ ТА ЗБАЛАНСОВАНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.**

### **ПРОПОЗИЦІЇ ЕКОЛОГІСТІВ ПРЕЗИДЕНТОВІ ВІКТОРУ ЮЩЕНКУ:**

1) ПРОГОЛОСИТИ В ОДНОМУ З ПЕРШИХ ВАШИХ УКАЗІВ ЕКОЛОГІЧНУ ПОЛІТИКУ СЕРЕД СЕМИ ГОЛОВНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА, А КРИТЕРІЄМ ЯКОСТІ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО УПРАВЛІННЯ — ЗРОСТАННЯ ІНДЕКСУ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ, ЩО ВІДОБРАЖАЄ ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, ЕКОЛОГІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ КОМПОНЕНТ СУСПІЛЬНОЇ ЯКОСТІ ЖИТТЯ.

2) Визнати особливу важливість дотримання Україною Оргуської конвенції, і самої по собі, і як механізму масового залучення громадян до демократії. Не приймати жодного рішення, яке може вплинути на стан довкілля, без процедурно врегульованої участі громадськості (громадські і парламентські слухання, референдуми, громадська експертиза тощо). Громадяни мають інформуватися на самих

ранніх стадіях підготовки рішень. Відновити започатковані Вами у 2000 році публічні обговорення діяльності Уряду.

3) Визнати корінням екопроблем низький рівень ековиховання, екопросвіти і екоосвіти. Вимагати від українських керівників усіх рівнів безумовного виконання вимог ст. 7 профільного Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»: «Екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища». Дати особистий приклад в оволодінні екологічними знаннями усім українським керівникам зверху донизу.

4) Змінити державну інформаційну політику, стимулюючи суспільний попит на екологічну інформацію та пропаганду здорового способу життя. Довкілєві проблеми мають висвітлюватися в новинних та освітніх програмах засобів розголосу, на інтернет-сайтах державних установ ПОВСЯКДЕНННО (як у випусках «EuroNews»), а не лише тоді, коли щось вибухне чи потече, хтось отруїться чи захворіє. Правди наслідків недостатньо, потрібна правда причин.

5) Здійснити реформу системи органів управління, регулювання та контролю у сфері охорони довкілля, природокористування та збалансованого розвитку. Вона була намічена, коли Ви очолювали КМУ, але загублена через недостатню опрацьованість, непослідовність та відсутність діалогу з суспільством. Ліквідувати ресурсні держкомітети-вотчини, забезпечивши розмежування управлінських та господарських функцій, незалежність регулювання, управління, експертизи та контролю. Відповідно до ст. 20 профільного Закону, Міністерство довкілля має насправді стати головним робочим органом розробки та здійснення державної екополітики, зокрема координації її з усіма іншими державними органами.

6) Широко, з максимальним залученням громадськості, обговорити діяльність (скоріше — бездіяльність) Державної екоінспекції та природоохоронної прокуратури. Реформувати їх так, щоб ліквідувати і дублювання, і наявність безконтрольних зон в діяльності будь-яких органів влади, включно з Кабміном. Мають вживатися реальні, а не паперові санкції. Позитивний зразок для наслідування — діяльність Рахункової Палати.

7) Забезпечити прозорість та обґрунтованість кадрової політики в природоохоронних органах і суміжних відомствах. На перших місцях мають стояти управлінський професіоналізм, освіта, природоохоронний досвід, нескомпрометованість антиекологічними чи корупційними діями, спроможність відстоювати екологічні принципи та конструктивно співпрацювати з громадськістю. Призначати Міністра, заступників, керівників природоохоронних управлінь на конкурсній основі з обов'язковим врахуванням думки громадськості.

8) Зобов'язати органи державного управління з залученням НУО провести ревізію так званих «програм» (національних, державних, урядових, галузевих, об-

ласних тощо), зокрема в екологічній сфері. Анулювати ті з них, які є пропагандистськими, а не управлінськими документами. Розробляти національні плани дій, зокрема для виконання зобов'язань України за міжнародними конвенціями. Запровадити програмно-цільові методи управління та посади менеджерів з жорстко персоналізованою відповідальністю за ефективне та прозоре управління, конкретність результатів, дотримання строків. Насамперед запровадити посаду вповноваженого КМУ з проблеми зміни клімату.

9) Підтримати виділення в державному бюджеті окремого екологічного розділу, де буде баланс між надходженнями за природокористування та екологічними витратами. Податки, як і платежі за природокористування, мають сплачуватися насамперед в місцеві бюджети, де ці підприємства діють та шкодять. Не менше 5% природоохоронних коштів має витратитися на заходи екологічної освіти, просвіти та інформування, а до тендерів на ці заходи мають залучатись НУО.

10) Визнати, що так звана «політреформа» не обговорювалася з широкою громадськістю. Внести поправки до Конституції та законодавства, які зазначали б право контролю громадянського суспільства за органами влади, силовими структурами та політичними партіями. На основі аналізу причин МАСОВОСТІ посадових та інших злочинів, вчинених посадовими особами в період правління Кучми, та суспільних обставин, які їм сприяли, внести зміни до Закону України «Про державну службу», законів про силові структури та інших законів, які формують систему влади в Україні.

*Звернення до Президента В. Ющенка підтримали 125 представників екологічних організацій та громадян України (станом на 11.02.05 р.)*

# **Спільна заява екологічних громадських організацій на Перших Президентських слуханнях «Виклики, породжені свободою» 28 листопада 2005 року**

Шановний пане Президенте,  
шановні учасники Перших Президентських слухань!  
Пані та панове!

Ми, громадські організації екологічного спрямування, вітаємо залучення громадськості до формування політики розвитку держави. Участь громадськості в процесі прийняття державних рішень є одним із засадових принципів сталого, або збалансованого, розвитку, який визнано світовою спільнотою як ефективний інструмент досягнення країнами економічного розвитку, довготривалого соціального добробуту та екологічної безпеки.

Інтеграція екологічної політики до всіх галузей економіки є необхідною умовою переходу України до сталого розвитку. Для цього на найвищому рівні повинно бути прийняте політичне рішення щодо обов'язковості інтеграції екологічної політики для всіх галузей, що наразі є одним з положень Угоди про ЄС.

Ми глибоко занепокоєні тим фактом, що, всупереч нашим сподіванням, екологічна політика як інтегрований чинник і важливий пріоритет держави відсутні як в Програмі дій помаранчевого уряду, так і в сьогоdnішньому порядку денного слухань. Складається враження, що економічний стрибок України планується виключно за рахунок вичерпання природних ресурсів, як це зробили розвинені країни 50 років тому. Але ж надворі 21 сторіччя! Український екологічний рух не може допустити, щоб економіка України розвивалася як сировинний додаток до високотехнологічної сервісно-орієнтованої економіки західних країн.

На жаль, технократичні вчинки нового уряду, такі як будівництво Дунайського каналу та Ташлицької ГАЕС, нав'язування планів будівництва нових атомних реакторів і багато інших, зчиняються з грубими порушеннями екологічного законодавства без оцінки економічної доцільності та обговорення з громадськістю. Систематично порушуються вимоги Оргуської конвенції про доступ до інформації, участь в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Так, з початку цього року на ім'я Президента та Прем'єр-міністра неодноразово надсилалися звернення щодо пріоритезації екологічної політики в державі, зокрема лист 125 екологічних неурядових організацій, а також звернення стосовно нагальних екологічних проблем, на які відповіді не було отримано. Документ «Про-



мадська оцінка екологічної політики», який проігнорував уряд Кучми, так само був проігнорований новим урядом.

Відповідно до сучасних стандартів, стратегічні дії щодо розвитку держави повинні включати в себе вимоги охорони довкілля. Ми вимагаємо включення екологічної компоненти в публічне обговорення сценаріїв розвитку держави. Ми, екологічні громадські організації, вимагаємо спеціальної зустрічі на високому рівні для обговорення зазначених позицій.

Екологічна політика має стати пріоритетною складовою політики розвитку держави в сучасній Україні. Це є і виклик для нашого суспільства, і його нагальна потреба. Якщо помаранч справжній, у нього має бути зелене листя!

*Громадські екологічні організації України — учасники Президентських слухань.*

**УКАЗ**  
**ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**  
**№ \_\_\_\_\_/2005**

**Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності  
екологічної політики**

З метою створення належних умов для реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, покращення стану довкілля, забезпечення дотримання екологічного законодавства, зміцнення інституційного потенціалу системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення ефективного і прозорого використання природоохоронних коштів постановляю:

1. Установити, що екологічна політика є одним з найголовніших пріоритетів державної політики України.

2. Кабінету Міністрів України:

1) розробити та подати в установленому порядку до 20 травня 2006 року проєкт Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища (НПДОНС) на 2006—2015 роки, в якому передбачити заходи щодо обов'язкової інтеграції екологічної політики в усі галузеві політики, зокрема, застосування стратегічної оцінки впливу на довкілля, розвиток екологічної освіти та виховання, впровадження процедур та механізмів інформування та участі громадян у прийнятті рішень, що мають вплив на довкілля;

2) внести на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2006—2015 роки» до 20 червня 2006 р.;

3) розробити зміни до адміністративного та кримінального кодексів України щодо підсилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства;

4) розробити та подати в установленому порядку до 20 травня 2006 року проєкт Програми інституційного зміцнення державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, в якій передбачити, зокрема, заходи щодо

зміцнення загальнонаціональної системи державного контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства;

3. Уряду АР Крим, місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування розробити та подати в установленому порядку до 20 березня 2006 року проекти програм екологічного оздоровлення регіонів;

4. Кабінету міністрів України, уряду АР Крим, місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування забезпечити прозорість процесів розробки НПДОНС, програм екологічного оздоровлення регіонів та Програми інституційного зміцнення державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом широкого інформування і залучення громадськості та всіх зацікавлених сторін.

5. Державному комітету телебачення і радіомовлення України забезпечити висвітлення заходів, пов'язаних із реалізацією цього Указу.

Президент України Віктор ЮЩЕНКО

«\_\_\_» грудня 2005 року

# **Обґрунтування необхідності підготовки Указу Президента щодо пріоритезації екологічної політики для забезпечення екологічної безпеки та переходу до екологічно збалансованого розвитку**

## **I. Показники кризового стану довкілля та здоров'я**

Кризовий стан навколишнього природного середовища та пов'язаного з цим чинником здоров'я населення становить загрозу для національної безпеки України.

- На сьогодні практично всі водойми в Україні за рівнем забруднення наблизились до 3-ї категорії, процеси їх самоочищення порушені. Зарегульованість річкового стоку досягла критичної межі.
- Загалом тільки один з кожних 10 га сільгоспугідь має нормальний екологічний стан. Зростає рівень токсичного забруднення ґрунтів.
- Мешканці України живуть в середньому 66,5 років (середня тривалість життя шведа складає 80 років, німця — 78,4, поляка — 73,9). Значний вплив на цю сумну статистику (не нижче 20%) чинить захворюваність, спричинена антропогенним навантаженням на навколишнє середовище викидами промислових підприємств.
- Найменшу очікувану тривалість життя при народженні мають жителі міст з розвинутою металургійною та хімічною промисловістю, на противагу містам, де такої промисловості немає.
- Зараз Україна, займаючи менше ніж 6% території Європи, володіє не менш ніж 35% її біорізноманіття, водночас багато ендемічних для України та Європи видів знаходяться під постійною загрозою зникнення внаслідок техногенного тиску на навколишнє природне середовище.
- За індексом екологічної сталості (що вимірює прогрес на шляху до сталого, або екологічно збалансованого, розвитку) Україна у 2001 році посідала останню позицію серед країн пострадянського блоку та 110 місце серед 122 країн світу.

## **II. Чинники, що викликали та поглиблюють екологічну кризу**

1) *Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі та її недостатнє програмне, інституційне та інформаційне забезпечення.* Програма нового Уряду, План дій Україна-ЄС, напрямки першочергових інвестиційних проєктів та першочергових бюджетних витрат не включають в себе охорону навколишнього середовища як один з

головних пріоритетів. Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для бізнесу, промисловості та сільськогосподарства щодо неврахування вимог охорони довкілля у власній діяльності як на стадії планування стратегічної галузевої політики в цілому, так і в короткострокових планах. Україна — єдина держава на території Європи, яка не має Національного плану дій з охорони навколишнього середовища. Національний план дій з гігієни довкілля, прийнятий в 2000 році, жодного разу не отримував окремого фінансування. Стратегія сталого (екологічно збалансованого) розвитку України, яку вона зобов'язалася підготувати в 1992 році на Глобальній конференції ООН з довкілля та розвитку — досі лише проект. Україна легко порушує власні міжнародні зобов'язання. Так, лише під час виконання економічно недоцільного проекту будівництва суднохідного каналу Дунай — Чорне море Україна порушила Боннську, Дунайську, Еспоо, Рамсарську, Оргуську і Бернську конвенції одночасно.

2) *В Україні історично склалася практика, за якої критерієм розвитку вважається будь-який приріст виробництва.* Українське сучасне законодавство не включає в себе вимоги щодо обов'язкової оцінки впливу на навколишнє середовище та здоров'я на стадії планування напрямків політики секторів економіки. У результаті розвиток промисловості, сільського господарства, енергетичного сектора призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їхнього виснаження та незворотної деградації природного середовища. Зростання відбувається за рахунок енергоємних виробництв (які водночас є найбільшими забруднювачами довкілля), тому воно потребує збільшення імпорту енергоносіїв і постійно підвищує енергетичну залежність України від інших держав. Водночас різко знизився показник технічного оновлення виробництва та очисних споруд, а також економії первинної сировини. Отже, зараз Україна впроваджує енерго- (енергоємність одиниці ВВП України в 3,5 разів перевищує середньоєвропейські показники) та ресурсозатратну модель економічного розвитку, яка спричиняє кризовий стан навколишнього середовища та здоров'я населення. Внаслідок панування такої моделі:

- Антропогенне навантаження на навколишнє середовище від викидів промислових підприємств у розрахунку на кілометр квадратний площі країни складає близько 6,5 т на душу населення — більше ніж 80 кг на рік. 25% від цієї цифри складають викиди підприємств, що підпорядковані Міністерству палива та енергетики України.

- Україна щорічно продукує від 700 до 1720 мільйонів тонн твердих відходів. Тільки мала частка твердих відходів, від 10 до 12 відсотків, переробляється. Загальна кількість накопичених відходів в Україні складає більш ніж 25 млрд. т (приблизно 40 кг на кожний квадратний метр площі). Полігони, звалища, сховища, шламонакопичувачі, терикони займають 165 тисяч гектарів, або близько 4% території України. Непромислові відходи зосереджені на 700 міських звалищах. На 80% з цих звалищ не здійснюють запобіжних заходів для захисту підземних вод і повітря від забруднення. В Україні немає системи поводження зі сміттям, не

кажучи вже про безпечне знешкодження. (На території Японії, наприклад, функціонує три тисячі сміттєпереробних заводів, що використовують екологічно сприятливі технології, в Україні — один в м. Києві, і той становить небезпеку для довкілля та здоров'я як джерело викидів діоксинів).

- Згідно з офіційною статистикою, станом на 01.01.2003 в Україні накопичено 19 406 т непридатних пестицидів, які є надзвичайно небезпечним джерелом забруднення ґрунтів та ґрунтових вод.

- Частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні зроста майже вдвічі порівняно з 1990 р. На сьогодні практично всі водойми за рівнем забруднення наблизились до 3-ої категорії, в той час як діючі системи підготовки питної води розраховані на 1—2 категорії якості води джерел. Підприємства комунального господарства є основними забрудниками водойм, але внаслідок недостатнього фінансування будівництво і реконструкція більшості об'єктів каналізування та водопостачання практично не проводиться. Головними дестабілізуючими чинниками екологічної ситуації, яка призводить до замулення, забруднення та заростання річок і водойм, крім скидання забруднених стічних вод, є надмірна розораність території держави і низька лісистість.

- Сільськогосподарська освоєність території досягла 72%, рівень розораності всього земельного фонду становить 58%. Площа лісів в Україні складає 16,5 відсотків загальної території, а для нашої кліматичної смуги середнім є показник у 20 відсотків.

3) **Міністерство охорони навколишнього природного середовища** та його регіональні управління **не в змозі забезпечити координацію діяльності інших міністерств і відомств, яка впливає на довкілля, а також належний контроль за дотриманням вимог екологічного законодавства**, а існуюча система збору й використання та обсяги платежів і штрафів ніяк не стимулюють підприємства переобладнувати виробництво екологічно безпечними, але вартісними технологіями. Державна екологічна інспекція внаслідок дублювання функцій і недостатнього ресурсного та кадрового потенціалу неспроможна ефективно виконувати покладені на неї обов'язки щодо нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства України та контролю за порушеннями. Загальна інституційна слабкість Мінприроди також є наслідком неперіоритетності екологічної політики в державі.

4) **В Україні відсутня державна політика щодо виховання, просвіти та освіти населення та держслужбовців всіх відомств і рівнів з екологічних питань.** Так само **відсутня державна інформаційна політика з питань, що стосуються довкілля. Система підготовки інформації для прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, є вкрай недосконалою**, що насамперед зумовлено відсутністю єдиної системи моніторингу стану навколишнього середовища та пов'язаних з ним ризиків для здоров'я населення.

Низький рівень екологічної культури населення формує неекологічні моделі поведінки щодо споживання, зокрема використання засобів побутової хімії, засобів хімічного захисту рослин, вибору продуктів харчування, поводження зі сміттям та побутовими відходами, ставлення до зеленої природи тощо. Невігластво державних службовців щодо екологічних наслідків галузевої політики спричинене невиконанням вимог ст. 7 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього середовища».

5) *У державі відсутні загальні процедури щодо консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами щодо питань, що стосуються довкілля, починаючи з ранньої стадії інформування про підготовку політики, планів і програм, які б дозволили узгоджувати напрямки розвитку та удосконалювати політику. Конвенція ЄЕК ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» не виконується практично всіма установами та відомствами.* Водночас тільки ті політики, плани і програми можуть призвести до позитивних змін, які були узгоджені з усіма групами зацікавлених суб'єктів.

### III. Рішення, яке пропонується

*У країні має бути продемонстрована політична воля найвищого рівня щодо виходу з екологічної кризи шляхом надання екологічній політиці статусу пріоритетної державної політики та проведення низки першочергових заходів для її затвердження як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави.*

Дотримання дійсних вимог екологічного законодавства та контролю за їх застосуванням можна досягти тільки шляхом законодавчо закріпленого розширення впливу природоохоронних вимог на процес стратегічного розвитку країни та галузей економіки (інтеграції екологічної політики), і це становить єдиний шлях до забезпечення екологічної безпеки України зараз і в майбутньому.

*Інтеграція екологічної політики — це координація на ранній стадії галузевих та природоохоронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного підсилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно.* Інтеграція потрібна для того, щоб стратегічні загальнодержавні заходи забезпечили більш високий рівень охорони навколишнього середовища та її підвищену усталеність. Природоохоронна політика не в змозі вирішити це завдання самотужки, у відриві від інших напрямків політики.

*Інтеграція екологічної політики є обов'язковою умовою переходу до сталого або екологічно збалансованого розвитку держави, коли розвиток країни та регіонів, структура економічного зростання, матеріального виробництва та спожив-*

вання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує в межах здатності природних екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь. Інтеграція вимог охорони навколишнього середовища до всіх галузевих політик України наразі є одним з положень Угоди про ЄС, прагнення до членства в якому декларує Україна.

Для виконання вищеперелічених завдань необхідно відповідне програмне, інституційне та інформаційне забезпечення. До того ж процес пріоритизації екологічної політики, що планується, повинен бути прозорим, здійснюватися із залученням громадськості та всіх зацікавлених сторін.

Таким чином пропонується підготувати Указ Президента України, який:

1. Проголосить пріоритизацію екологічної політики.
2. Забезпечить проведення широких консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами щодо першочергових та довгострокових заходів з покращення стану навколишнього середовища та здоров'я населення, які мають скласти Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища (НПДОНС). НПДОНС повинен запровадити обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких загальних, галузевих та ринкових інструментів інтеграції екологічної політики як стратегічна оцінка впливу на навколишнє середовище, просторове планування, реформа екологічних податків, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо.
3. Забезпечить розробку заходів з інституційного зміцнення Мінприроди та Державної екологічної інспекції.
4. Забезпечить інформаційний супровід заходів з впровадження Указу.



## **Резолюція круглого столу «Екологічна політика в Україні до і після виборів: як досягти позитивних змін?»**

Ми, представники екологічних громадських організацій (ЕГО), учасники круглого столу, висловлюємо спільну думку, що:

Кризовий стан навколишнього природного середовища та пов'язаного з цим чинником здоров'я населення становить загрозу для національної безпеки України. Технократичні вчинки нового уряду, такі як будівництво Дунайського каналу, порту в Данузлаві, Ташлицької ГАЕС, Дністровської ГАЕС, нав'язування планів будівництва нових атомних реакторів, заява щодо можливості захоронення на Україні зарубіжних радіоактивних відходів і багато інших, робляться з грубими порушеннями екологічного законодавства та без оцінки економічної доцільності. Не обговорюючи своїх рішень з громадськістю, влада систематично порушує вимоги Оргуської конвенції про доступ до інформації, участь в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі, що загрожує майбутньому України. Система державного управління в сфері охорони довкілля є інституційно слабкою і за існуючого стану не в змозі змінити ситуацію. Україна — єдина в Європі — навіть не має Плану дій з охорони навколишнього середовища.

З іншого боку, екологічні громадські організації все ще не можуть вплинути на ставлення влади до цих проблем, хоча новітній екологічний рух майже за 20 років існування накопичив достатній потенціал для допомоги новому уряду у виході з цього кризового стану.

Досвід Майдану і пост-Майдану чітко продемонстрував, що справжньою національною об'єднавчою ідеєю, яка надихає український народ на злагожену працю на благо своєї держави та кожного українця, є реалізація конституційного права громадян керувати власною країною. Тобто здійснювати результативний вплив на владу, яку ми обираємо і яка на період отриманого мандата визначає і реалізує політику розвитку країни.

В Україні вперше за часів незалежності відбудуться вибори до Верховної Ради України на пропорційній основі. Пропорційна система надає громадянам потенційну можливість обрати політику розвитку держави, визначити її ідеологічні та управлінські засади за програмами партій, що йдуть на вибори. Спостерігається тенденція зростання уваги політичних партій і блоків до екологічних проблем. Водночас передвиборчі програми партій та блоків носять здебільшого декларативний та популістський характер, їхнє формування відбувається непрозоро і, за

незначним винятком, без врахування думок громадян. Особливо це стосується місцевих осередків.

Виходячи з цього, ми вважаємо:

1. Українські екологічні громадські організації не повинні стояти осторонь виборчого процесу, а мають дати незалежну оцінку екологічної складової передвиборчих програм і обіцянок партій, блоків, кандидатів у голови міських та сільрад, розповсюдити цю інформацію серед виборців і бути готовими до подальшого моніторингу та контролю за їх виконанням. Потрібно розробити методологію щодо механізмів результативного впливу екологічних громадських організацій (ЕГО) на партії.

2. ЕГО та зацікавлена громадськість мають об'єднатися, підготувати та узгоджено впроваджувати власний план лобювання державних рішень, зокрема щодо:

- прийняття Указу Президента України про пріоритизацію екологічної державної політики для забезпечення екологічної безпеки та переходу до екологічно збалансованого розвитку. Це стане можливим завдяки підготовці проекту документа та зустрічі Президента з ЕГО, проведення якої було ініційоване на Перших Президентських слуханнях;

- підготовки переліку екологічно орієнтованих законів та нормативних актів (Закону про стратегічну екологічну оцінку, Закону про екологічне оподаткування, Закону про маркування органічної продукції, Програми розвитку екологічного бізнесу, енергозбереження, альтернативної енергетики тощо);

- розробки місцевих та Національного планів дій з охорони навколишнього середовища;

- участі ЕГО в формуванні національного та місцевих бюджетів.

3. Українські екологічні громадські організації мають підтримати процес підготовки, обговорення та лобювання Доктрини громадянського суспільства, яка, зокрема, спрямована на вдосконалення законодавчих умов діяльності організацій громадянського суспільства в Україні.

4. Задля самоідентифікації екологічного громадського руху, підсилення обміну інформацією між організаціями національного та місцевого рівнів, створення єдиного банку даних екологічної інформації, корисного для широкого кола громадян та ЗМІ потрібно створити друковане видання ЕГО (газету, бюлетень) та спільну «зелену сторінку» в Інтернеті, відкрити електронний список розсилки для обговорення проблем екологічної політики в Україні. Ми рекомендуємо ЕГО продовжувати пошуки можливостей створення спільних структур зеленого руху з лобювання, навчання, ресурсної підтримки.

5. ЕГО повинні активно збирати та застосовувати успішні практики (невдалі рішення влади пов'язувати з ім'ям відповідального та його партії, вручати суб'єк-

там виборчого процесу жовті, червоні та зелені картки за порушення вимог законодавства та діяльність проти інтересів виборців або за позитивні здобутки, створювати списки депутатів, з якими можна співпрацювати, а також чорні списки ігнорантів, регулярно оприлюднювати цю інформацію), вивчати та розповсюджувати досвід участі неурядових організацій у виборчому процесі (наприклад, громадські слухання у містах — «Що повинно бути у програмі майбутнього мера?»).

6. ЕГО повинні мати на увазі, що лише до травня 2006 року можуть прийматися пропозиції щодо формування бюджетів усіх рівнів, тому до цього слід нагадати представникам партій та блоків, які увійдуть до рад чи очолять їх, що вони обіцяли зробити в своїх передвиборчих програмах.

Незважаючи на різні погляди, політичні вподобання, залучення активістів екологічних громадських організацій до роботи в різних партіях, блоках та виборчих командах, ми впевнені, що треба йти на компроміси, об'єднуватися, координувати діяльність, щоб зберегти зелений рух, тому що тільки спільними зусиллями ми можемо вплинути на владу, стати її рівноправним партнером задля поліпшення стану довкілля.

*Учасники круглого столу*

# Просвітницько-агітаційна акція «За пріоритезацію екологічної політики» Звіт

**Організатори:** добровільне громадське об'єднання «Зелений майдан».

«Зелений майдан» — це добровільна ініціатива, започаткована низкою громадських екологічних природоохоронних організацій, учасниць Перших Президентських слухань «Виклики, породжені свободою». Загальна ціль діяльності — це підвищення пріоритетності екологічної політики в державі для переходу України до екологічно збалансованого розвитку.

Основною метою акції було проведення просвітницько-агітаційної роботи серед широких верств населення шляхом розповсюдження інформації про анти-екологічні дії уряду та позицію природоохоронних громадських організацій щодо ряду рішень. Одним із завдань акції було проведення пікету Українського дому під час презентації звіту уряду за 1 півріччя 2006 р. Другий пікет, Секретаріату Президента України, проведено для повторного внесення на ім'я Президента проекту указу щодо надання пріоритетності екологічній політиці та Відкритого листа громадських природоохоронних організацій.

**Термін проведення акції:** 18—29 липня 2006 року.

**Фінансування:** добровільні пожертви організацій-учасниць та громадян.

## Опис акції:

18 липня 2006 року на Майдані Незалежності в Києві був встановлений біло-зелений намет громадського об'єднання «Зелений Майдан», оздоблений маленькими біло-зеленими прапорцями, Державним прапором України та великим біло-зеленим прапором (150\*100 см) із зображенням дерева та написом ЗЕЛЕНИЙ МАЙДАН. Довкола намету було встановлено бочки із символічними радіоактивними відходами та знаками радіаційної небезпеки. Перед наметом було розміщено фотовиставку, присвячену Бузькому Гарду, останній козацькій святині Запорізької Січі, яка дає ключ для розуміння національної символіки, а також транспарант «Гарду — ТАК». На самому наметі були прикріплені листівки, на яких зазначені головні питання, що привели учасників акції на Майдан, та інформація про те, що акція не пов'язана з підтримкою жодної з політичних партій. З середини в наметі були розміщені прапори організацій-координаторів акції — ВЕГО «МАМА-86» та НЕЦУ. У наметі Зеленого Майдану проводилось цілодобове чергування, учасниками якого були представники громадських організацій з різних куточків України та волонтери. Активісти отримали бейджі з прапором Зеленого Майдану та зелені стрічки.

У наметі розповсюджувалися інформаційні матеріали щодо важливих екологічних проблем України, які були підготовлені організаціями-учасниками. Провадився збір підписів проти побудови нових енергоблоків АЕС та за врятування Бузького Гарду, історичного урочища, що може бути зруйнованим задля добудови Ташлицької ГАЕС. Пізніше також збиралися підписи проти спорудження каналу Дунай — Чорне море через гирло Бистре. Було встановлено скриньку та розроблено форму для складання скарг, пов'язаних із порушеннями екологічного законодавства в Україні.

Координатори та учасники акції розробили спільну платформу, основні пункти якої були викладені у листівці. Вона розповсюджувалася у ЗМІ, в середовищі громадських організацій, серед представників влади та громадян.

Під час акції за організаційної, інформаційної та технічної підтримки ВЕГО «МАМА-86» розпочала діяти Інтернет-сторінка «Зелений Майдан»: <http://zeleniymaidan.org.ua>. Зараз на ній розміщені новини акції, документи, інформація про екологічні проблеми, що надійшла з регіонів. У майбутньому сайт має стати спільним інформаційним ресурсом громадських екологічних організацій України для висвітлення та обговорення нагальних екологічних проблем та пошуку шляхів їхнього вирішення. Світлини з акції були забезпечені НЕЦУ.

27 липня 2006 р. з 10:30 до 11:30 учасники громадської акції Зелений Майдан провели пікетування будівлі Українського дому у м. Києві (Європейська площа), де Уряд України проводив публічну презентацію результатів роботи Кабінету Міністрів за I півріччя 2006 року. Пікетувальники виступили проти нехтування урядом вітчизняного та міжнародного екологічного законодавства і закликали можливо-владців переглянути рішення про побудову в Україні 22 нових атомних енергоблоків АЕС. До акції було підготовлено Відкритий лист до Президента, в. о. Прем'єр-міністра, голови Верховної Ради України та лідерів парламентських фракцій, у якому викладено позицію громадських організацій України щодо порушення екологічних прав громадян. Відкритий лист із супровідним листом того ж дня було надіслано усім адресатам.

27 липня з 12:00 до 13:00 біля будівлі Секретаріату Президента України учасники акції Зелений Майдан нагадали Президентові про проект Указу щодо пріоритизації екологічної політики. Цей проект на прохання Президента, висловлене під час перших Президентських слухань «Виклики, породжені свободою» (28 листопада 2005 року), було подано робочою групою екологічних природоохоронних громадських організацій у січні 2006 року. Громадські організації були змушені повторно подати проект указу з обґрунтуванням до Секретаріату, адже досі не отримали відповіді.

За час акції підготовлено та розповсюджено 2 прес-анонси та 3 прес-релізи, які надіслані до усіх рейтингових видань та каналів, а також розповсюджувалися за допомогою спеціалізованих розсилок, в тому числі в регіональних ЗМІ. З причин, які можна пов'язати з існуванням цензури в ЗМІ та відсутністю віри у відстою-

вання неполітичних інтересів, преса та телебачення не виявили належної уваги до акції. Сюжети та матеріали були розміщені на каналі новин «24», радіо «Київ», каналі НТН, Інтернет-порталах «Погляд», «Майдан», «Громадський простір». Сподіваємося в наступному числі «Урядового кур'єра» побачити коротку публікацію щодо нашого відкритого листа і акції.

29 липня організатори акції прийняли рішення про припинення постійного функціонування агітаційного намету і зараз думають про можливість тиражування заходу на території України та обговорюють можливості його роботи у певні дні тижня.

### **Статистика:**

- Тривалість акції — 12 діб (18—29 липня 2006 року).
- Кількість підписів проти атомних блоків: 1360.
- Кількість підписів проти добудови Ташлицької ГАЕС: 1081.
- Кількість підписів проти спорудження судноплавного шляху Дунай — Чорне море: 114.
- Кількість скарг: 27.
- Кількість людей, що відвідали намет: близько 5000.
- Добровільні пожертви, зібрані протягом акції від громадян: 36 грн. 55 коп. та 1 американський цент.

### **Організації, що підтримали акцію:**

1. Всеукраїнська екологічна громадська організація (ВЕГО) «МАМА-86».
2. Національний екологічний центр України (НЕЦУ).
3. Асоціація «Наш Дім», м. Івано-Франківськ.
4. Горлівська міська екологічна організація (ГМЕО) «Зелений рух», м. Горлівка.
5. Громадська спілка (ГС) «Вірний вибір», м. Київ.
6. Дніпродзержинська громадська екологічна організація (ДГЕО) «Голос природи», м. Дніпродзержинськ.
7. Міжобласне товариство Екологічна група (МТЕГ) «Печеніги», м. Харків.
8. Екологічна громадська організація (ЕГО) «Відродження», м. Татарбунари, Одеська область.
9. Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений Світ», м. Чортків.
10. Еколого-культурний центр (ЕКЦ) «Бахмат», м. Артемівськ.

11. Комітет громадського самоврядування мікрорайону «Лузанівський», м. Одеса.
12. Кримська республіканська асоціація (КРА) «Екологія і мир», м. Сімферополь.
13. Луганська обласна екологічна організація (ЛОЕО) «Зелений світ».
14. Молодіжне екологічне об'єднання (МЕО) «Гея», м. Севастополь.
15. Миколаївська обласна дитяча громадська організація (МОДГО) «Миколаївська спілка скаутів», м. Миколаїв.
16. Миколаївський клуб (МК) «Спільні дії», м. Миколаїв.
17. Міська молодіжна громадська організація (ММГО) «Екоклуб», м. Рівне.
18. Обласна екологічна асоціація (ОЕА) «Зелений рух Донбасу».
19. Українська екологічна асоціація (УЕА) «Зелений Світ»  
(голова — Коробко М. І.).
20. Хмельницька обласна організація Українського товариства охорони природи.

### **Організації, що надали інформаційні матеріали:**

1. ВЕГО «МАМА-86».
2. ГС «Вірний вибір», м. Київ.
3. ДГЕО «Голос природи», м. Дніпродзержинськ.
4. Миколаївський клуб «Спільні дії», м. Миколаїв.
5. ММГО «Екоклуб», м. Рівне.
6. МТЕГ «Печеніги», м. Харків.
7. НЕЦУ.

### **Організації, що брали участь у чергуванні:**

1. ВЕГО «МАМА-86».
2. ГО Миколаївський клуб «Спільні дії», м. Миколаїв.
3. ЕГО «МАМА-86-Артемівськ», м. Артемівськ.
4. Екоклуб НАУКМА, м. Київ.
5. ЕКЦ «Бахмат», м. Артемівськ.
6. МЕГО «Екоклуб», м. Рівне.
7. МОЕГО «МАМА-86-Миколаїв», м. Миколаїв.
8. МТЕГ «Печеніги», м. Харків.

9. НЕЦУ.
10. УЕА «Зелений Світ»(позапартійний).
11. ФМЕГО «МАМА-86-Феодосія», м. Феодосія.
12. ЯМЕГО «МАМА-86-Яремче», м. Яремче.

### **Гасла «Зеленого майдану»:**

1. А Ви у нас спитали?
2. Бережіть ліси! Вони нам ще знадобляться!
3. Владо України! Громадяни питають — де екологічна політика, де Національний план дій з охорони довкілля, де Національна стратегія сталого розвитку?
4. Гарду — ТАК!
5. Екологічній політиці — пріоритет держави!
6. Енергозбереження зупинить ядерного монстра!
7. Кабмін захопився планами століття!
8. Кримінальна відповідальність за екологічні порушення!
9. Малі дози — великі наслідки!
10. «МАМА-86» за сталу енергетику.
11. Ні знищенню природи Південного Бугу!
12. Уряде! Вимагаємо виконання закону — створити Національний природний парк «Гранітно-степове Побужжя»!
13. Хочете, як краще, а робите, як завжди!
14. Я хочу народити здорову дитину!

### **Перелік інформаційних матеріалів, що розповсюджувалися протягом акції:**

1. Брошура «Управління водно-болотними угіддями міжнародного значення», /Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Національний екологічний центр України/ В. А. Костюшин, — Київ, 2005.
2. Брошура «Відновлювані джерела та енергозбереження зупинять ядерну енергетику назавжди!».
3. Відкритий лист природоохоронних громадських організацій щодо пріоритизації екологічної політики.
4. Екологічна газета № 29 (64) за 2006 р., 20 липня.



5. Заява недержавної організації ЕГО «Зелений Світ» (м. Чортків, Тернопільська обл.) про підтримку громадської акції «Зелений Майдан».
6. Карти Києва з нанесеними пунктами прийому вторинної сировини.
7. Лист 125 громадських природоохоронних організацій України: Звернення представників екологічного природоохоронного руху України до Президента В. Ющенка: «Суспільство потребує ефективної екологічної політики» від 28 квітня 2005 року.
8. Листівка «Використання енергії біомаси».
9. Листівка «Використовуйте енергію розумно».
10. Листівка «Відновимо малі ГЕС».
11. Листівка «Владо України! Де наша екологічна політика? Де Національний план дій з охорони довкілля? Де Національна стратегія сталого розвитку?».
12. Листівка «Гарду — ТАК!» (звернення до співвітчизників).
13. Листівка «День Землі 2005» про поводження зі сміттям.
14. Листівка «Екологічні організації критикують атомні плани Уряду».
15. Листівка «За пріоритизацію екологічної політики в Україні!».
16. Листівка «Зелена енергетика проти зміни клімату».
17. Листівка «Кому потрібен канал на Бистрому?».
18. Листівка «Позиція неурядових екологічних організацій України щодо Стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу України до 2030 року».
19. Обґрунтування необхідності підготовки Указу Президента щодо пріоритизації екологічної політики для забезпечення екологічної безпеки та переходу до екологічно збалансованого розвитку.
20. Поштівка до Прем'єр-міністра України «Ні новим реакторам».
21. Прес-реліз «Два пікети «Зеленого Майдану» — за пріоритизацію екологічної політики в Україні».
22. Прес-реліз «На Майдані майорить зелено-білий прапор!».
23. Проект указу Президента України про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики.
24. Спільна заява природоохоронних громадських організацій на Президентських слуханнях «Виклики, породжені свободою».
25. Ядерна енергія: міф і реальність. Тематичні дослідження з ядерної енергетики//Фелікс Маттес, — Берлін, 2006 р.

Президенту України  
Ющенку Віктору Андрійовичу

Голові Верховної Ради України  
Морозу Олександровичу

в.о. Прем'єр-міністра України  
Єханурову Юрію Івановичу

Лідеру фракції Партії регіонів  
Януковичу Віктору Федоровичу

Лідеру фракції БЮТ  
Тимошенко Юлії Володимирівні

Лідеру фракції НСНУ  
Безсмертному Роману Петровичу

Лідеру фракції СПУ  
Цушку Василю Петровичу

Лідеру фракції КПУ  
Симоненку Петру Миколайовичу

Депутатам Верховної Ради України

## Відкритий лист

У Конституції України (ст. 50) право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та компенсацію завданої порушеннями цього права шкоди проголошене одним з найголовніших прав людини. Утім численні приклади кризового стану навколишнього природного середовища в регіонах України і відповідної медико-демографічної кризи свідчать про постійне порушення цього права.

Постійно зростає рівень забруднення території України, який є одним з найвищих у Європі (на одного мешканця України припадає понад 500 тонн накопичених твердих побутових відходів). Погіршується якість поверхневих вод (більш ніж 75% населення України споживає воду з поверхневих джерел водопостачання, які за класом якості є помірно забрудненими і забрудненими). Зростають обсяги викидів забруднюючих речовин у повітря (які складають 85 кг на душу населення на рік). Виснажуються ґрунти (частка еродованих земель в Україні становить 57,4% площі країни, а щорічне зростання площі еродованої ріллі досягає 60—80 тис. га).

Здоров'я людини і добробут суспільства невіддільні від стану довкілля. Сьогодні для більшості жителів України досить проблематичним є забезпечення природних прав людини: дихати чистим повітрям, пити чисту воду, споживати якісну

їжу, мати здорових дітей. Внаслідок цього знижується тривалість життя (середня тривалість життя у чоловіків на 8—12 років, а у жінок — на 4—7 років коротша, ніж у розвинених країнах), зростає смертність (надвисокою є смертність чоловіків працездатного віку, яка майже вчетверо перевищує смертність жінок відповідного віку), збільшується число хворих (у загальній кількості населення України частка осіб, визнаних умовно здоровими, зменшилася з 62,6% у 1990 р. до 39,6% у 2003 р.), безупинно зменшується чисельність населення України (яка за 10 років скоротилась на 4,1 млн. осіб).

**Зростає смертність малюків віком до 1 року. Так, якщо в 2004 році вона складала 9 дітей на 1 тисячу новонароджених, то в 2005 — вже 10, а в 2006 — вже 11. Зростання дитячої смертності до 1 року викликане збільшенням уроджених вад розвитку, що є визнаним в усьому світі маркером екологічного неблагополуччя!**

Теперішня екологічна ситуація є наслідком нагромаджених з часів Радянського Союзу та попередньої української влади структурних деформацій господарства, домінування енерго- і ресурсоемних галузей промисловості (у структурі промислового виробництва частка цих галузей, які найбільше забруднюють довкілля, зросла з 23% у 1991 р. до 62,2% у 2004 р.; при цьому енергоемність ВВП України складає 0,89 кг умовного палива на долар США, що у 2,6 рази перевищує середній світовий рівень), ослаблення державного управління у галузі природокористування, охорони навколишнього середовища і здоров'я населення, виснажливої експлуатації обмежених природних ресурсів, сировинної орієнтації експорту (частка матеріало- та енергоемних галузей в українському експорті сягнула 60%).

Поширена в українському політикумі думка, що спершу потрібно досягти економічного зростання, а вже потім вирішувати екологічні проблеми, є хибною, оскільки екологічне неблагополуччя стає гальмом соціально-політичного розвитку України (приклад Чорнобильської катастрофи свідчить про те, що ліквідація наслідків аварії може багато років важким тягарем лежати на економіці країни). Внаслідок такого мислення Україна перетворюється на сировинний придаток, світовий смітник відходів, місце для небезпечних технологій і товарів.

**Головна проблема** полягає в тому, що **екологічна політика не є одним з головних державних пріоритетів України**. Більше того, можна говорити про зростаючу маргіналізацію екополітики у спектрі політичних і соціально-економічних проблем, що виявляється у повсюдному і повсякденному недотриманні екологічного законодавства, у домінуванні галузевого підходу при вирішенні проблем розвитку України (яскравими прикладами є лобіювання Мінтрансом України побудови судноплавного ходу в дельті Дунаю, проштовхування Міненерго України без громадського обговорення «Енергетичної стратегії України на період до 2030 року», яка передбачає побудову 22 нових атомних реакторів, затоплення історичного урочища Бузький Гард задля добудови Ташлицької ГАЕС), у непрозорому і неефективному використанні природоохоронних коштів, у зниженні спроможності

вирішувати екологічні проблеми, у відсутності політичної волі щодо прийняття та реалізації стратегічних екологічних документів. Україна є однією з небагатьох країн Європи, в якій відсутні Національна стратегія сталого розвитку і Національний план дій з охорони навколишнього середовища. З огляду на прагнення України до євроінтеграції варто зазначити, що не виконується План дій «Україна — ЄС», який передбачав створення стратегії сталого розвитку України ще у травні 2005 р. (загалом же Україна зобов'язалася підготувати національну стратегію сталого розвитку ще у 1992 р.).

**Наслідком неперіоритетності екологічної політики в Україні** є інституційна слабкість Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Це міністерство є політично слабшим за інші державні інституції, йому не вистачає політичної сили та впливу, щоб не допускати порушення екологічних вимог і стандартів іншими міністерствами й відомствами. За умов відсутності підтримки з боку найвищого ешелону влади, Мінприроди України не в змозі забезпечити координацію діяльності інших міністерств і відомств, яка впливає на довкілля, а також належний контроль за дотриманням вимог екологічного законодавства.

Для зміни ситуації щодо забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля вже недостатньо косметичних заходів, оскільки життя вимагає докорінної зміни екологічної ситуації. Необхідною є екологізація внутрішньої і зовнішньої політики України, глибокі структурні зміни як економічного розвитку в напрямку підвищення ресурсо- та енергоефективності природокористування, так, зокрема, і природоохоронної галузі в напрямку її інституційного і функціонального зміцнення. Екологічна політика повинна стати одним з головних державних пріоритетів.

**Інтеграція екологічної політики до галузевих політик має стати обов'язковою законодавчо закріпленою вимогою, за аналогією Угоди про ЄС. Система державного управління у галузі охорони довкілля потребує посилення повноважень Міністерства охорони навколишнього середовища у частині інтеграції екополітики в галузеві політики та євроінтеграційної адаптації екополітики України.** Разом з тим необхідність координації діяльності різних міністерств і відомств у галузі природокористування і природовідтворення вимагає підтримки природоохоронної діяльності на найвищому державному рівні, зокрема на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України. Для цього доцільно запровадити посаду віце-прем'єра з екополітики, відповідального, зокрема, за реалізацію права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Важливо зазначити, що в багатьох країнах ЄС парламент бере на себе відповідальність за прийняття та реалізацію «Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища», розрахованого на період каденції парламенту. Введення такої практики у Верховній Раді України сприятиме підвищенню спроможності екополітики України, покращенню стану довкілля, а отже, і здоров'я громадян України.

Ми звертаємося до Вас із проханням перейти від суто політичної боротьби за крісла й посади до усвідомлення своєї відповідальності за реалізацію конституційних прав громадян України, зокрема права на безпечне для життя і здоров'я довкілля і права громадян країни брати участь у процесі прийняття державних рішень, що стосуються довкілля і здоров'я, яке захищене не тільки Конституцією України, а й низкою міжнародних та національних законів та нормативно-правових актів, а саме:

- Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля;
- Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»;
- Договором до Енергетичної Хартії та Протоколом до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів;
- Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. N 1378 про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

**Просимо Вас визнати екологічну політику одним з головних пріоритетів національної політики України, розробити і прийняти «Національну стратегію сталого розвитку України» і «Національний план дій з охорони навколишнього середовища» з дотриманням законодавчо закріплених процедур щодо участі громадськості і забезпечити їх належне впровадження.**

*Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА-86»*

*Всеукраїнська екологічна ліга*

*Національний екологічний центр України*

*Всеукраїнська громадська організація «Жива планета»*

*Кримська республіканська асоціація «Екологія і мир»*

*Еколого-культурний центр «Бахмат», Артемівськ*

*Асоціація «Наш Дім», Івано-Франківськ*

*Рівненська міська молодіжна громадська організація «Еко клуб»*

*Комітет громадського самоврядування мікрорайону «Лузанівський», Одеса*

*Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений Світ», м. Чортків*

*Громадська спілка «Вірний вибір», м. Київ*

*Миколаївська обласна дитяча громадська організація «Миколаївська спілка скаутів»*

*Миколаївський клуб «Спільні дії»*

*Екологічна громадська організація «Відродження», Татарбунари, Одеська область*

*Хмельницька обласна організація Українського товариства охорони природи*

*Горлівська міська екологічна організація «Зелений рух»*

*Обласна екологічна асоціація «Зелений рух Донбасу»*



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО  
СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

Н А К А З

04 вересня 2006 р.

м. Київ

№ 395

**Про політичні пріоритети, стратегічні напрями  
і завдання Міністерства**

З метою належної організації діяльності Міністерства охорони навколишнього природного середовища відповідно до положень Універсалу національної єдності, Коаліційної угоди та до Положення про міністерство, затвердженого Указом Президента від 27 грудня 2005 року № 1842/2005, **наказую:**

1. Визначити політичні пріоритети, стратегічні напрями і завдання щодо реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, топографо-геодезичної та картографічної діяльності згідно з додатком.

**2. Першому заступнику Міністра С. Куруленку у тижневий термін:**

2.1. Внести пропозиції щодо:

структури та штатного розпису центрального апарату Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і щодо розподілу повноважень між заступниками Міністра відповідно до нової структури;

загального регламенту роботи центрального апарату Міністерства;

положень про структурні підрозділи центрального апарату Міністерства.

2.2. Підготувати оголошення в засобах масової інформації щодо конкурсу на заміщення вакантних посад в центральному апараті Міністерства охорони навколишнього природного середовища.

3. **Керівникам урядових органів державного управління у складі міністерства** (Державної геологічної служби, Державної служби геодезії, картографії та кадастру, Державної служби заповідної справи, Державної екологічної інспекції) у **двотижневий термін** внести пропозиції щодо удосконалення їх структури, включаючи механізми реалізації.

4. **Першим заступником Міністра С. Куруленку, С. Глазуну заступникам Міністра С. Лизуну, П. Большакову, Д. Вороні, керівникам урядових органів державного управління у складі міністерства**, виходячи з стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань, визначених у додатку, та обсягів фінансування, передбачених у Державному бюджеті на 2006 рік, підготувати пропозиції щодо уточнення Плану з основної діяльності міністерства на 2006 рік і у **двотижневий термін** подати мені на розгляд.

5. **Заступнику Міністра С. Лизуну у тижневий термін** підготувати проект наказу «Про новий склад Науково-технічної ради міністерства і Положення про Науково-технічну раду».

6. **Заступникам Міністра В. Вороні та П. Большакову у тижневий термін** підготувати проект наказу щодо спрямування і координації діяльності Державного комітету по водному господарству, Державного комітету лісового господарства, Державного комітету по земельних ресурсах.

7. **Секретареві Колегії О. Воловень у тижневий термін** підготувати проект наказу «Про новий склад Колегії Міністерства охорони навколишнього природного середовища України».

8. **Відділу документального забезпечення** довести даний наказ до керівників структурних підрозділів центрального апарату, урядових органів державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища, уповноваженого органу виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим, територіальних органів міністерства.

9. Контроль за виконанням наказу залишаю за собою.

Міністр

В. Джарти

## **Політичні пріоритети, стратегічні напрями і завдання Міністерства щодо реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, топографо-геодезичної та картографічної діяльності**

Основною метою національної екологічної політики має стати забезпечення конституційного права громадян на безпечне навколишнє природне середовище. Тому інтеграція екологічної політики в усі напрями діяльності має стати обов'язковою умовою переходу до екологічно збалансованого розвитку держави, коли розвиток країни та регіонів, структура економічного зростання, матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує в межах здатності природних екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішнього і майбутніх поколінь.

З цією метою визначені:

### **I. Політичні пріоритети**

Діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища України буде спрямована на стабілізацію і поліпшення екологічного стану території України, охорону, раціональне використання й відтворення усіх видів природних ресурсів шляхом:

Утвердження екологічної політики, як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави, з метою переходу до екологічно збалансованого розвитку;

Формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нераціональних моделей виробництва та споживання, екологічно-інноваційної модернізації економіки України;

Поліпшення екологічного стану річок, зокрема басейну Дніпра, та якості питної води;

Стабілізації і поліпшення екологічної ситуації в містах та промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;



Охорони і сталого розвитку Карпат;

Запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів, поліпшення їх екологічного стану;

Збереження біотичної та ландшафтної різноманітності, розвитку природно-заповідної справи;

Розширення і зміцнення мінерально-сировинного потенціалу держави, комплексного використання природних ресурсів;

Удосконалення системи задоволення потреб економіки, науки, освіти та обори країни у геопросторовій інформації та картографічній продукції;

Реалізації заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки країни, розширення участі України у міжнародному співробітництві.

Формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, екологічної політики та сталого розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, активне залучення громадськості до вирішення екологічних проблем.

## **II. Стратегічні напрями і завдання:**

**1. Удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, міжвідомчої координації та співробітництва щодо інтеграції екологічної складової до програм розвитку секторів економіки, а саме:**

Упорядкування діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямування і координацію діяльності яких здійснює Мінприроди, з метою покращення комплексного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Розробка та затвердження стратегічного документу «Засади національної екологічної політики, Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища».

Створення єдиної системи державного контролю за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища.

Створення в системі Мінприроди окремої державної установи — Державного екологічного фонду, як єдиного розпорядника коштів Державного фонду, з покладенням на нього завдання управління коштами Державного фонду охорони навколишнього природного середовища.

Розроблення, прийняття та реалізація Державної програми моніторингу навколишнього природного середовища.

Розроблення та прийняття Екологічного кодексу України.

Розроблення та прийняття Стратегії зовнішньої політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Реформування фондів охорони навколишнього природного середовища. Створення екологічного банку.

Виконання Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Залучення інвестицій за рахунок використання гнучких механізмів Кіотського протоколу.

Сприяння прийняттю Верховною Радою України законопроекту «Про екологічне страхування» з метою створення системи екологічного страхування.

Розвиток економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища шляхом подальшого розвитку його нормативної та методичної бази, у тому числі забезпечення сталості економічного механізму щодо інфляційних процесів, та розширення бази екологічного оподаткування.

Розробка та затвердження Концепції та Державної програми підтримки впровадження систем управління довкіллям та екологічної сертифікації продукції відповідно до європейських та міжнародних вимог на 2007—2011 роки з метою гармонізації національних екологічних стандартів з міжнародними, впровадження систем управління довкіллям, виробництва екологічно пріоритетної «зеленої» продукції.

Розроблення законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про екологічний аудит» з метою розширення сфери застосування екологічного аудиту та розвитку системи екологічного аудиту у відповідності до вимог міжнародних стандартів серії ISO 14000.

**2. Припинення втрат ландшафтного та біотичного різноманіття, розвиток екомережі та заповідної справи, зменшення забруднення, поліпшення екологічного стану водних об'єктів, Азовського і Чорного морів, а саме:**

Збереження біорізноманіття, подальший розвиток системи його невиснажливого використання і відтворення, розвиток екомережі та заповідної справи.

Зменшення рівня забруднення Чорного і Азовського морів, відновлення морських екосистем, охорона і збереження морського біотичного і ландшафтного різноманіття.

Забезпечення охорони земель в процесі гармонійного розвитку території України.

Покращення якості води та задоволення потреб населення щодо користування якісними природними водами на засадах басейного управління водними ресурсами.

Впровадження екосистемного підходу в систему лісового господарства та комплексного використання лісових ресурсів.

Створення умов фінансово-економічного забезпечення виконання водоохоронних заходів, в першу чергу реконструкція та будівництво очисних споруд.

**3. Посилення заходів екологічної безпеки та зменшення рівня забрудненості довкілля, у тому числі через удосконалення системи управління відходами, а саме:**

Здійснити перехід на інтегровані дозволи, що видаються за принципом «єдиного вікна», шляхом удосконалення порядку видачі дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин, розміщення відходів та збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Удосконалити систему управління відходами з урахуванням міжнародних стандартів та нормативів, розробити і затвердити Національну стратегію поводження з відходами та Державну програму «Відходи та ресурсозбереження».

Забезпечити стимулювання переходу виробників на екологічно безпечні ресурсо- та енергозберігаючі технології, підвищення ролі еколого-економічних інструментів та більш ефективного впровадження принципу «забруднювач платить».

Забезпечити розвиток екологічно безпечних технологій в енергетиці, більш ефективного впровадження когенераційних електростанцій та застосування альтернативних джерел енергії і видів палива.

Забезпечити сучасним хіміко-аналітичним обладнанням спеціально уповноважені органи, зокрема пункти екологічного контролю на кордоні, для ідентифікації вмісту забруднюючих речовин, визначення стану забруднення та проведення хіміко-аналітичного моніторингу територій.

Забезпечити екологічну безпеку під час закриття або зміни форми власності промислових підприємств і об'єктів та передачі об'єктів військової діяльності у господарське користування шляхом здійснення екологічного аудиту та проведення державної екологічної експертизи екологічних ситуацій, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючих об'єктах і комплексах.

Впровадити більш чисте виробництво з метою зменшення викидів і скидів, мінімізації утворення відходів та комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів, у тому числі за рахунок стимулювання виробників більш інтенсивно впроваджувати систему надання сервісних послуг замість реалізації готової продукції.

Забезпечити екологічно безпечне зберігання та видалення небезпечних відходів, максимально можливу утилізацію відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання їх ресурсно-цінної складової та безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації.

Стимулювати виробників щодо запровадження системи екологічного менеджменту з метою зменшення негативного впливу на довкілля.

Забезпечити повне знешкодження (видалення) непридатних та заборонених пестицидів, що накопичилися на території України, у тому числі шляхом проведення тендерних процедур щодо залучення іноземних компаній для їх вивезення на знешкодження за межі держави.

**4. Формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, екополітики та сталого розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, активне залучення громадськості до вирішення екологічних проблем, а саме:**

Створення державної системи екологічного інформування населення, започаткування на національних каналах радіо і телебачення регулярних програм з питань збереження довкілля, збалансованого розвитку, реалізації екологічної політики.

Створення в Україні мережі Орхуських інформаційних центрів та підтримка їх діяльності.

Розробка та прийняття Національної програми системної підтримки діяльності громадських організацій природоохоронного спрямування.

Проведення постійних консультацій з громадськістю щодо підготовки та прийняття управлінських рішень, що стосуються довкілля.

Створення національних друкованих та електронних екологічних видань (газет та журналів), започаткування серії видань природоохоронної спрямованості «Бібліотека екологічної думки».

Створення Державної бази даних з питань безпеки життєдіяльності населення, охорони довкілля та природокористування.

Розробка та впровадження системи безперервної освіти в інтересах екологічно збалансованого (сталого) розвитку для всіх вікових та професійних категорій населення.

Розробка Стратегії щодо виконання положень Орхуської конвенції.

**5. Розвиток мінерально-сировинної бази та екологічно безпечного надрокористування, а саме:**

Забезпечення умов ефективного, екологічно безпечного, на основі нових технологій, комплексного використання ресурсів надр і повноти розробки родовищ при наданні ліцензій на право користування ділянкою надр з метою їх геологічного вивчення та видобування корисних копалин.

Забезпечення щорічного виконання завдань Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України до 2010 року».

Екологічно збалансований розвиток надкористування, забезпечення інвестиційними коштами геологорозвідувальних робіт, прискорене залучення в експлуатацію ряду родовищ, які протягом останніх років підготовлені до експлуатації, збільшення надходжень до бюджету, створення нових робочих місць.

**6. Удосконалення топографо-геодезичної та картографічної діяльності, а саме:**

Налагодження системного оновлення топографічної інформації всієї території країни (у тому числі населених пунктів) для забезпечення потреб безпеки, оборони, природокористування та економіки держави.

Створення Національної інфраструктури геопросторових даних і впорядкування мережі державних топографо-геодезичних і картографічних підприємств.

Досягнення поставлених цілей здійснюватиметься насамперед шляхом докорінного поліпшення ведення справ у Міністерстві, посилення його професійного рівня та результативності роботи, запровадження на регулярній основі навчання керівників і державних службовців основам екологічної політики і управління, покращення матеріально-технічного та фінансового забезпечення, посилення соціального захисту працівників, стимулювання науково-технічної та еколого-інноваційної діяльності, розвиток інформаційно-комунікаційної та нормативно-правової бази, формування й утвердження позитивного іміджу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у суспільстві.

**Відкритий діалог: влада, промисловість та громадянське  
суспільство. Сталий розвиток довкілля в Україні.  
20 вересня 2006 року, м. Маріуполь**

**Резолюція секції  
«Участь громадянського суспільства  
в плануванні та здійсненні екологічної політики»**

Ми, учасники секції, розглянувши коло питань, пов'язаних з участю громадянського суспільства в плануванні та здійсненні стратегії з досягнення Цілі розвитку тисячоліття «Інтегрувати принципи сталого розвитку в політики та програми країни, зупинити втрати природних ресурсів» на принципах партнерства з урядовими і бізнес-структурами, прийшли до висновку, що:

**А. Громадянське суспільство, НУО, природоохоронні НУО  
і «Порядок денний 21»**

**1. Громадянське суспільство (ГС)** — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів та стосунків, вільних громадянських об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що розвиваються в рамках демократичного суспільства незалежно та автономно від держави. Активність ГС не може регулюватися державою, але повинна знаходитись під її захистом. ГС реалізується у вигляді сукупності неурядових інститутів і груп, що самоорганізуються, здатних до організованих і відповідальних колективних дій на захист суспільно значущих інтересів, цілей та цінностей. ГС забезпечує умови для реалізації приватних інтересів індивідуумів та колективів в різноманітних сферах діяльності, їх відтворення та передачу від покоління до покоління.

**Неполітичні інститути ГС** життєво важливі для демократії та можуть розвиватись, у свою чергу, лише в демократичному суспільстві. Соціальний капітал, довіра і спільні цінності, які створюються інститутами ГС, проникають у сферу політики та сприяють об'єднанню суспільства, усвідомленню взаємозалежності членів суспільства і розумінню спільності їх інтересів.

**2. Неурядова організація (НУО)** — це неприбуткова група чи асоціація, яка діє поза інституціоналізованими політичними структурами, виражає та просуває інтереси своїх членів або цільових груп суспільства шляхом переконання чи прямих дій. Це визначення зазвичай розповсюджується на соціальні, правові й екологічні правозахисні групи. НУО є авангардом громадянського суспільства, й їх діяльність, як правило, носить некомерційний характер.

**3. Громадянське суспільство в Україні** поки що слабе, його інститути розвинуті недостатньо, а структури не мають чіткості. Це пов'язано з відсутністю в країні належних умов для становлення та розвитку НУО, а також їх реального впливу на діяльність чи бездіяльність влади. Слабкість ГС проявляється в незначному мобілізаційному потенціалі організацій ГС для здійснення контролю за діями влади всіх рівнів і, в результаті, слабкому рівні впливу на процес прийняття рішень. Показником неструктурованості ГС є частота випадків суміщення ролей НУО, уряду, бізнесу та політичних партій окремими керівниками кожного з секторів, поблажливим ставленням суспільства до такої практики, а також відсутністю законодавчих обмежень для такого сумісництва.

**4. Природоохоронні (екологічні) НУО** у всьому світі борються за стале використання ресурсів, відновлення та охорону природного середовища існування шляхом зміни державної політики та поведінки окремих громадян. Природоохоронні НУО посідають особливе місце в Україні. Це пов'язане, перш за все, з тим, що вони виникли в цій країні раніше (студентські Дружини охорони природи при ВНЗ — 1970—1980 роки, УЕА «Зелений Світ» — 1987 рік та інші) організацій ГС інших напрямків діяльності. Однак, головна відмінна риса цих організацій пов'язана з їх важливішою місією щодо переходу до сталого розвитку, тобто таких форм розвитку, за яких структура економічного зростання, матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує в межах спроможності природних екосистем відновлюватись, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність сьогоденних та майбутніх поколінь.

**5. Глава 27 Порядку денного на 21 сторіччя (1992)** «Зміцнення ролі неурядових організацій: Партнери для сталого розвитку» пропонує чотири конкретних задачі для урядів та міжнародних організацій в області взаємодії та співробітництва, щоб забезпечити повномасштабну реалізацію потенційних можливостей для внеску НУО, а саме:

(1) урядам та міжнародним організаціям слід розробити механізми, що дозволять НУО ефективно та відповідально виконувати свою партнерську роль у процесі екологічно сталого розвитку;

(2) організації системи ООН і уряду повинні стати ініціаторами процесу розгляду формальних процедур та механізмів залучення НУО на всіх рівнях (розробка політики, прийняття рішень, реалізація);

(3) до 1995 року слід приступити до «взаємовигідного продуктивного діалогу» на національному рівні між всіма урядами та НУО з питання їх ролей в екологічному та соціально відповідальному сталому розвитку, та,

(4) слід сприяти участі НУО в створенні та оцінці офіційних механізмів та процедур для аналізу процесу реалізації Порядку денного на 21 сторіччя.

6. Для вирішення цих завдань урядам наполегливо рекомендувалося залучати НУО до офіційних заходів з реалізації та моніторингу Порядку денного на 21 сторіччя, розширювати залучення НУО до сфери формальної та неформальної освіти, надавати НУО всі необхідні дані та інформацію для їх ефективної участі. Ми переконані, що незважаючи на деякий прогрес, ці завдання поки що не виконані Україною, а дії українських інститутів державної влади в цьому напрямку носять переважно декларативний характер. Механізми та процедури залучення громадськості до процесів прийняття рішень досі не розроблені належним чином.

7. **Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища** (Оргуська конвенція), визначила головні принципи інформування та залучення громадськості до процесу прийняття урядових рішень в країнах ЄЕК ООН. Україна ратифікувала конвенцію в 1999 році. Конвенція значно вплинула на розвиток національної законодавчої бази з цих питань. Останні рішення органів влади: Постанова КМУ № 1378 від 15.10.2004 «Деякі питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України від 15.09.2005 «Про забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики» — дозволили частково розповсюдити принципи Оргуської конвенції на всі центральні органи виконавчої влади в різних галузях народного господарства. Однак, поки що ці принципи існують тільки на папері та практично не здійснюються.

8. Загалом можна вважати, що законодавство на сьогодні достатнє для того, щоб громадськість могла брати участь в процесі прийняття рішень, хоча ряд положень носить неконкретний та суперечливий характер, має потребу у вдосконаленні, створенні та суворому контролю за виконанням єдиної процедури участі громадськості в прийнятті рішень, що впливають на навколишнє середовище (НС). Головна проблема полягає в посиленні за останні роки правового «нігілізму», невиконанні вимог законів, а також в тому, що екологічна громадськість, природоохоронні громадські організації все ще рідко сприймаються владою як рівноправний партнер, з яким необхідно консультуватися. Ця проблема найчастіше проявляється у стосунках з центральними органами виконавчої влади, що несуть найбільшу відповідальність за забруднення НС та використання природних ресурсів — Мінпаливенерго, Мінтранс, Мінпромполітики, Міагрополітики тощо, а також характерна для місцевих органів управління. Так, нещодавні резонансні рішення щодо будівництва каналу «Дунай — Чорне море», будови Ташлицької, Дністровської та Канівської ГАЕС, затвердження Енергетичної стратегії України до 2030 року вказують, що думка громадськості на захист екологічно сталих підходів, розгляд альтернатив при прийнятті рішень, необхідність проведення діалогу з громадськістю для обміну думками, громадські протести все ще не впливають на поведінку тих державних службовців, котрі приймають рішення.



9. Задля виконання зобов'язань глави 27 Порядку денного на 21 століття, а також створення умов для ефективної діяльності громадянського суспільства, НУО та природоохоронних НУО національному уряду необхідно:

- Затвердити Закон «Про Доктрину громадянського суспільства», який дозволить за допомогою внесення змін та доповнень в існуюче законодавство створити умови для збільшення кількості організацій громадянського суспільства, в тому числі природоохоронних, кращого використання їх потенціалу та надання послуг населенню з метою кращого представлення інтересів громадян та зміцнення позицій у суспільстві.

- Затвердити положення КМУ про проведення конкурсу програм громадських організацій на фінансування з держбюджету з метою зміцнення вітчизняних можливостей підтримки їх діяльності.

- Почати та постійно підтримувати відкритий діалог з громадянським суспільством, слухаючи одне одного і збагачуючи сторони новими знаннями та досвідом, котрі дозволять ефективно співпрацювати; використовувати як приклад міжнародні формати залучення НУО.

- Розробити та затвердити єдині процедури інформування та залучення громадськості до процесу прийняття рішень для різних типів рішень, створити орган контролю за дотриманням і внести зміни до законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення цих процедур.

## **Б. Партнерство НУО з органами національного уряду**

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

**11.** Необхідними умовами успішності партнерства в процесі екологічно сталого розвитку слід вважати:

- Спільне розуміння сторонами цілей сталого розвитку, затверджених міжнародними нормативно-правовими документами.

- Окреме та спільне для сторін розуміння ролі кожної сторони у процесі.

- Усвідомлене бажання сторін спільно досягнути мети та вирішити поставлені завдання.

- Паритетність участі сторін.

- Рівний доступ до інформаційних ресурсів.

- Наявність механізму урахування інтересів усіх сторін у процесі.

- Відкритість та прозорість діяльності кожної із сторін з питань, що потребують спільного прийняття рішень та спільних дій.
- Наявність у кожної зі сторін погоджених позицій і пропозицій з партнерства.
- Наявність погоджених всіма сторонами планів спільних дій та розуміння ролі та відповідальності кожної із сторін за їх виконання.

На жаль, численні приклади взаємодії НУО з органами національного уряду з резонансних екологічних проблем свідчать, що більшість наведених умов, як правило, не виконуються або виконуються формально. Представники різних органів державної влади недостатньо обізнані щодо принципів сталого розвитку, недостатньо добре розуміють основи партнерства і не готові до нього.

## 12. Бути рівноправним партнером уряду НУО заважають:

- Недостатній авторитет інститутів громадянського суспільства, їх слабкий вплив на діяльність уряду.
- Неприоритетність екологічної політики серед головних урядових завдань соціально-економічного розвитку і в суспільстві (наприклад, «Універсал національної єдності» не містить ані слова про навколишнє природне середовище та екологічні проблеми України).
- Нечіткість і недостатність законодавчого забезпечення процедур залучення громадськості до процесу прийняття державних рішень, що стосуються НС.
- Недостатність зусиль природоохоронних НУО та інших організацій ГС щодо взаємодії з населенням і створення широкої соціальної бази для екологічно сталого розвитку.
- Їх інституціональна та ресурсна слабкість.
- Недостатня взаємодія з НУО і організаціями ГС інших напрямків, крім природоохоронного.
- Недостатня взаємодія природоохоронних НУО між собою.
- Низький рівень екологічної культури і знань в суспільстві.
- Відсутність відкритого та структурованого інформаційного простору з проблематики охорони довкілля та екологічної політики.
- Відсутність Загальнодержавної програми системної підтримки НУО, яка б містила, в першу чергу, створення в рамках соціо-культурної моделі «дружнього простору» для діяльності НУО — вдосконалення нормативно-правової бази, умов щодо належного доступу до інформації, для забезпечення комунікації, підвищення соціального статусу і громадського іміджу НУО, доступу до участі в прийнятті рішень, які стосуються НС, ресурсної і тренінгової підтримки.

13. Природоохоронні НУО могли б краще виконувати свою роль в українському суспільстві, якби вони звернули більше уваги та доклали б більше зусиль до розвитку взаємодії з населенням, що допомогло б розширити соціальну базу діяльності та зміцнити мобілізаційний потенціал. Велику допомогу в цьому могли б надати ЗМІ. Задля розвитку співробітництва між НУО та ЗМІ необхідно краще зрозуміти ролі та професійні інтереси одне одного для вирішення спільного завдання — допомогти суспільству розібратися у важкій та інколи нецікавій, але суспільно важливій тематиці.

## **В. Партнерство з місцевою владою**

14. Місцеві органи управління, що представляють інтереси місцевих територіальних громад, зобов'язані створювати економічну, соціальну та екологічну інфраструктуру, керувати нею та підтримувати її, спостерігати за процесами планування, визначати на місцях політику й норми в сфері охорони довкілля та надавати допомогу в реалізації національних та субнаціональних природоохоронних стратегій. Здійснюючи свою діяльність на рівні управління, який знаходиться ближче всього до людей, вони повинні відігравати життєво важливу роль у просвіті громадськості, її мобілізації та орієнтуванні на досягнення сталого розвитку.

15. Однак поки що місцева громадськість виконує роль просвітника та «локомотиву» для місцевої влади в сфері екологічно сталого розвитку. Так, наприклад, місцевий план дій в сфері охорони довкілля був розроблений у 2001 році в Маріуполі за участі всіх секторів суспільства та формально був схвалений маріупольською місцевою владою. Проте механізм консультацій з громадськістю так і не був закріплений документально, відповідні процедури відсутні, що дозволяє маріупольським міським владним структурам не дослухатись до думки міської громадської екологічної ради. Інтереси великих промислових підприємств не збігаються з інтересами громади, і як результат цього, ціна економічного добробуту Маріуполя — значне погіршення здоров'я маріупольців. Необхідно підвищити статус міських громадських екологічних рад для таких міст екологічного лиха як Маріуполь, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Кривий Ріг та інші шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування».

16. Місцеві органи влади практично до цього часу не розуміють власного зиску та користі від підвищення активності, залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Тобто не враховуються очевидні можливості для зниження соціальної напруги, формування довіри та позитивного іміджу влади, вирішення суспільних проблем при мінімальних фінансових затратах, виявлення негативних моментів та їх локалізації, залучення додаткових ресурсів, запобігання серйозним помилкам, виникнення нових ідей і нетрадиційних рішень, ефективної протидії деструктивним ідеям та діям, пом'якшення процесу ухвалення непопулярних рішень (наприклад, щодо тарифів) тощо.

17. Незважаючи на Конституцію України, різноманітні закони та нормативні акти ( перш за все, Закони «Про охорону навколишнього середовища», «Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про екологічну експертизу»), інформування про забруднення навколишнього середовища населення, що потерпає від цього, не ведеться чи ведеться формально. Зовсім не виконується вимога законодавства про інформування населення щодо появи нових джерел забруднення. Заяви про екологічні наслідки появи таких джерел чи не публікуються, чи виявляються простою відпискою. Про це свідчить, насамперед, повна відсутність реагування на такі Заяви місцевих мешканців. Наприклад, за інформацією Держуправління екоресурсів в Донецькій області, за десять років публікації таких Заяв офіційно не було отримано жодної відповіді. Для виправлення ситуації необхідно закріпити в законі про екологічну експертизу норму обов'язкового внесення до тексту Заяви пункту про проведення за рахунок ініціаторів забруднення громадських слухань для місцевих жителів.

18. Важливим інструментом для реалізації партнерства НУО та місцевої влади з досягнення мети сталого розвитку регіонів можна вважати складання, обговорення, прийняття та реалізацію Місцевих планів екологічних дій. До цього процесу повинні бути залучені всі сторони. Однак, для його ефективності необхідно закріпити документально постановою міської ради механізми і процедури участі громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень різноманітними місцевими органами влади, визначити статус місцевої громадської екологічної ради та форми її роботи з владою та іншими зацікавленими сторонами.

19. Одним із важливих механізмів розвитку діалогу та взаємодії громадськості з владою можуть стати щорічні громадські слухання з виконання місцевої програми дій в сфері охорони навколишнього середовища та природокористування, на яких влада надає громадськості інформацію про витрачені за минулий рік кошти та цілі на наступний рік. Виходячи з пріоритетних проблем міст України, при організації таких слухань треба приділити особливу увагу досягненням в розвитку міського громадського транспорту і сфері поводження з твердими побутовими відходами, зеленим насадженням та рекреаційним зонам. Промислові підприємства, великі забруднювачі, в свою чергу, могли б надати громадськості інформацію щодо досягнень в запобіганні та зменшенні промислових забруднень за минулий рік та визначити вимірювані цілі на наступний рік.

20. З метою зміцнення партнерства в місцевому процесі прийняття рішень задля досягнення прогресу щодо здійснення Місцевого порядку денного 21 з екологічно сталого розвитку необхідно створювати міжсекторальні форуми, які в тому числі можуть здійснювати моніторинг природоохоронної діяльності та дотримання законодавства і стандартів, у співробітництві НУО, місцевої влади та виробників.

## Г. Партнерство з бізнесом

21. Зміна підходів до розвитку країни, їх більша сталість здебільшого залежить від змін в плануванні та здійсненні діяльності виробниками/бізнесом, від введення та вдосконалення екологічного управління на виробництвах.

22. На сьогодні відносини екологічних НУО з виробниками та бізнесом існують у цілому в двох форматах: 1. Критика бізнесу з боку НУО, пов'язана зі шкодою, яку завдає бізнес навколишньому середовищу. 2. Спроби отримати пожертвуви на власну діяльність від бізнесу. Очевидне взаємовиключення цих форматів перешкоджає ефективній взаємодії. У той же час екологічні НУО в Україні практично не використовують/розвивають інші формати взаємодії, серед яких:

- просвіта/ освіта бізнесу щодо збереження та охорони навколишнього середовища;
- допомога бізнесу в розробці/реалізації компенсуючих/ відновлювальних проєктів/ дій;
- допомога бізнесу в ефективному використанні бюджетів корпоративної соціальної відповідальності.

Через такий обмежений підхід бізнес не бачить у НУО можливих партнерів. Це справедливо навіть для «екологічно дружнього» бізнесу — компаній та фірм, що займаються енергоефективністю, відновлюваною енергетикою, утилізацією відходів і викидів, туристичних і, частково, підприємств харчової та агропромисловості.

23. Для зміни існуючою тупиковою ситуації екологічним НУО необхідно розвивати конструктивну взаємодію з бізнесом і перейти від критиканства до критики, що містить конкретні та реальні пропозиції. У той же час НУО необхідно розвивати нові формати співробітництва з бізнесом і переходити до взаємовигідного партнерства.

24. Проте, партнерство з бізнесом для НУО неможливе в тих випадках, коли діяльність бізнес-структур безпосередньо суперечить принципам охорони НС та цілям сталого розвитку (отримання прибутку за рахунок різноманітних антиекологічних дій, які тягнуть за собою порушення природоохоронного законодавства та/або вичерпне/безповоротне винищення життєво важливих для населення природних ресурсів та культурних цінностей; наносять збиток життю та здоров'ю людей).

## Д. Основні проблеми екологічної політики та рекомендації щодо пріоритетних дій

25. В Україні історично склалася практика, за якою **критерієм розвитку вважається будь-який приріст виробництва**. Сучасне українське законодавство не містить в собі вимог стосовно обов'язкової оцінки впливу на навколишнє середо-

вище та здоров'я на стадії планування напрямків політики секторів економіки. У результаті розвиток промисловості, сільського господарства, енергетичного сектора призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їх виснаження та незворотної деградації навколишнього середовища. Приріст відбувається за рахунок енергомістких виробництв (які, разом з тим, є головними забруднювачами навколишнього середовища), тому вони потребують збільшення імпорту енергоносіїв і постійно підвищують енергетичну залежність України від інших держав. Разом з тим різко знизився показник технічного оновлення виробництва та очисних споруд, а також економії первинної сировини. Таким чином зараз Україна впроваджує енерго- і ресурснозатратні моделі економічного розвитку, котрі призводять до кризового стану довкілля та здоров'я населення.

**26. Подальше нарощення виробництва за таких підходів поглибить кризовий стан навколишнього середовища та пов'язаного з цим фактора здоров'я населення.**

**27. Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі та його недостатнє програмне, інституціональне та інформаційне забезпечення.** В Універсалі національної єдності відсутні будь-які згадки про екологічні проблеми, екологічну політику та її пріоритети. Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для секторів економіки/виробників/бізнесу про необов'язковість урахування вимог охорони навколишнього середовища у власній діяльності як на стадії планування стратегічної галузевої політики в цілому, так і в короткострокових планах. **Україна досі не має затвердженої Національної стратегії сталого розвитку і Національного плану дій з охорони навколишнього середовища.** Національний план дій з гігієни навколишнього середовища, прийнятий у 2000 році, жодного разу не отримував окремого фінансування. Стратегія сталого(екологічно збалансованого) розвитку України, яку вона зобов'язалася підготувати в 1992 році на Глобальній конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, до сьогодні — лише проект. Україна легко порушує власні міжнародні зобов'язання, зокрема положення численних природоохоронних конвенцій. Наприклад, тільки при виконанні економічно недоцільного проекту будівництва судноплавного каналу «Дунай-Чорне море» Україна порушила Бонську, Еспоо, Рамсарську, Оргуську та Бернську конвенції одночасно. У процесі добудови Ташлицької ГАЕС було порушено 6 міжнародних конвенцій, одночасно з порушенням декількох статей Конституції України, положень Водного та Земельного кодексів, а також більш ніж 30-ти статей 8-ми природоохоронних і пам'яткоохоронних законів України.

**28. В Україні відсутня державна політика стосовно виховання, просвіти та освіти населення та державних службовців всіх рівнів з екологічних питань. Також відсутня державна інформаційна політика з питань, які стосуються навколишнього середовища. Система підготовки інформації для прийняття**

*рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, є недосконалою, що, перш за все, обумовлено відсутністю єдиної системи моніторингу стану навколишнього середовища та пов'язаних з ним ризиків для здоров'я населення.*

**29. Низький рівень екологічної культури населення формує неекологічні моделі поведінки** щодо споживання, зокрема використання засобів побутової хімії, засобів хімічного захисту рослин, вибору харчових продуктів, поводження зі сміттям та побутовими відходами, ставлення до зеленої природи тощо. Невігластво державних службовців стосовно екологічних наслідків галузевої політики викликає невиконання вимог ст. Закону України «Про охорону довкілля», згідно з яким екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою до всіх державних службовців, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів і призводить до впливу на стан навколишнього середовища, а не тільки до працівників системи Мінприроди.

**30. Система відповідальності державних службовців за порушення природоохоронного законодавства вкрай недосконала. Державні службовці на сьогодні практично не несуть ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності за свої дії або бездіяльність з прийняття рішень в питаннях, що стосуються НС.** Дотримання дійсних вимог екологічного законодавства та контролю за їх виконанням можна досягнути лише шляхом законодавчо закріпленого розширення впливу природоохоронних вимог на процес стратегічного розвитку країни. Вище керівництво держави повинно послати сигнал суспільству, системі влади та виробникам, що вимоги природоохоронної діяльності та дотримання норм екологічного законодавства розповсюджуються на всі сектори економіки та рівні влади і знаходяться серед головних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

**31. Тобто для створення умов переходу до екологічно сталого розвитку в Україні повинен бути розроблений та задіяний механізм інтеграції екологічної політики,** який забезпечить координацію на ранній стадії галузевих і природоохоронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного посилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно. Інтеграція потрібна для того, щоб стратегічні загальнодержавні заходи забезпечили більш високий рівень охорони довкілля та його підвищену сталість. Природоохоронна політика не може вирішити це завдання власними силами, у відриві від інших напрямків політики.

**32. Інтеграція екологічної політики є обов'язковою умовою переходу до сталого чи екологічно збалансованого розвитку держави** та є одним з положень Угоди про ЄС, прагнення до членства в якому декларує Україна, а також є невід'ємною частиною міжнародних зобов'язань України, таких як Цілі розвитку тисячоліття, План впровадження Всесвітнього Самміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002), План Дій «Україна-ЄС», рішення Київської конференції Міністрів «Довкілля для Європи» (Київ, 2003).

### **Громадські екологічні організації вважають, що:**

**33.** В Україні практично відсутня «критична маса» умов, що забезпечують успішність партнерства в процесі екологічно сталого розвитку. Через те в країні *повинна бути продемонстрована політична воля найвищого рівня з надання екологічній політиці статусу пріоритетної державної політики та проведення ряду першочергових заходів з її утвердження як інтегрованої складової соціально-економічного розвитку держави.*

**34.** Така політична воля може бути відображена шляхом Указу Президента України або Постанови Верховної Ради України про заходи з підвищення пріоритетності екологічної політики серед головних завдань розвитку.

**35.** Задля виконання завдань з екологічної інтеграції необхідно відповідне програмне, інституціональне, освітнє та інформаційне забезпечення. Також цей процес повинен бути прозорим, здійснюватись із залученням громадськості та всіх зацікавлених сторін.

**36.** Через те новому уряду необхідно забезпечити проведення широких консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами стосовно першочергових та довгострокових заходів з поліпшення стану довкілля та здоров'я населення, які повинні скласти Національний план дій з охорони навколишнього середовища (НПДОНС), підготувати та затвердити Національну стратегію сталого розвитку.

**37.** НПДОНС повинен містити головні принципи та стратегічні напрямки екологічної політики, а також встановлювати пріоритети, часові рамки, чітко визначати вимірювані цілі та механізми їх досягнення, встановлювати процедуру моніторингу виконання й оцінки результативності. Саме затверджений Парламентом в якості Закону НПДОНС повинен ввести обов'язкову інтеграцію екологічної політики до всіх напрямків соціально-економічного розвитку шляхом таких інструментів як стратегічна оцінка впливу на довкілля, територіальне планування, реформа екологічних штрафів та платежів, торгівля квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізація політики субсидій, екологізація державних закупівель тощо. Особливу увагу в цьому документі треба звернути на систему безперервної екологічної освіти для всіх вікових і професійних груп населення.

**38.** Для сприяння інтеграції екополітики необхідно створити в Україні міжсекторальний форум для моніторингу здійснення ЦРТ з екологічної сталості та досягнення прогресу у впровадженні Порядку денного на 21 століття в частині зміцнення результативності природоохоронної діяльності та інтеграції екологічної політики до секторів економіки. Цей форум повинен вести свою діяльність при Національній комісії зі сталого розвитку при Кабінеті міністрів України, яка повинна відродити свою діяльність та приділити особливу увагу питанням координації та механізмам інтеграції екологічної політики.



**39.** Ми вітаємо включення Міністерством охорони навколишнього середовища пропозицій НУО до розділу «Питання безпеки життєдіяльності населення, охорони довкілля та природокористування» проекту Програми діяльності Уряду на 2007—2011 рр. в частині інтеграції екологічної політики, необхідності підготування НПДОНС та інших пріоритетів. Водночас ми продовжуємо вважати, що необхідне законодавче закріплення інтеграції екологічної політики в політики розвитку секторів економіки Верховною радою України, а рішення з підвищення пріоритетності екополітики в системі першочергових завдань держави повинно виходити від вищого керівництва країни.

**40.** Ми висловлюємо подяку організаторам «Відкритого діалогу уряду, промисловості та громадянського суспільства щодо сталого екологічного розвитку України» за можливість обговорити сучасні проблеми охорони навколишнього середовища та екологічної політики, ролі різноманітних секторів суспільства в процесі формування умов для екологічно збалансованого розвитку України та формати їх партнерства, а також сформувати спільне бачення подальших необхідних дій. Ми щиро сподіваємося, що ця конференція стане початком процесу розвитку відкритого діалогу між головними секторами суспільства в пошуку спільних ефективних рішень для виходу України з екологічної кризи та переходу до екологічно сталого шляху розвитку, і готові брати активну участь у цьому процесі.

## Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Відкритий діалог: влада, промисловість і громадянське суспільство. Сталий розвиток довкілля в Україні»

Зібравшись на Міжнародну науково-практичну конференцію «Відкритий діалог: влада, промисловість і громадянське суспільство. Сталий розвиток довкілля в Україні», науковці та представники відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, інших секторів українського суспільства за участю представників інших держав, міжнародних організацій:

- **визнаючи** гостроту екологічних проблем в Україні і у зв'язку з цим необхідність прискорення їх розв'язання шляхом інтеграції екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства відповідно до принципів сталого розвитку, насамперед у промислових регіонах, де ці проблеми є найбільш гострими і складними і призводять до виникнення та дальшого розвитку несприятливих незворотних процесів у навколишньому середовищі, економіці, соціальній сфері, загрожують здоров'ю населення;

- **наголошуючи** на необхідності партнерства, консолідації суспільних сил для суттєвого підвищення ефективності державної політики, удосконалення національного законодавства та системи управління у сфері охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки;

- **відзначаючи** позитивне значення започаткування в Україні відкритого діалогу між владою, бізнесовими колами, усіма інституціями громадянського суспільства для забезпечення утвердження в Україні демократичної правової держави, досягнення Україною Цілей Розвитку Тисячоліття;

- **зважаючи** на все ще недостатній рівень виконання вимог національного екологічного законодавства, усвідомлення суспільством, багатьма органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливого значення вирішення екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку України;

- **підтримуючи** зусилля Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадськості, спрямовані на розв'язання актуальних екологічних проблем

**вважаємо за доцільне:**

1. Створення дієвого механізму забезпечення постійного відкритого діалогу між владою, бізнесовими колами, науковцями, громадськими організаціями та іншими інституціями громадянського суспільства, для чого слід:

- удосконалити правове регулювання та поліпшити умови діяльності Громадської ради при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України;

- запровадити щорічне проведення національних екологічних форумів, на розгляд яких виносити питання щодо розвитку та удосконалення державної екологічної політики, розширення можливостей для участі громадськості у її формуванні та реалізації, щодо розроблення, прийняття та оцінки стану виконання вимог законодавства, відповідних екологічних програм, обговорення пропозицій щодо об'єктів, створення яких може призвести до суттєвих негативних екологічних наслідків, а також інших питань стратегічного характеру;

2. Здійснення реальної економічної оцінки природних ресурсів та наслідків забруднення навколишнього природного середовища, формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нераціональних моделей промислового та сільськогосподарського виробництва і споживання на основі інноваційної модернізації економіки України, забезпечення стимулювання виробників до переходу на екологічно безпечні ресурсо- та енергозберігаючі технології, впровадження міжнародно визнаних систем екологічного менеджменту.

3. Розробку пропозицій щодо удосконалення засад національної екологічної політики України з урахуванням Цілей Розвитку Тисячоліття, Порядку денного на 21 століття, законодавства Європейського Союзу та міжнародних зобов'язань України, а також підготовку за участю представників громадськості з урахуванням результатів широкого обговорення Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища, стратегії сталого розвитку України.

4. Розробку проекту Екологічного кодексу України та прийняття його, удосконалення законодавчого забезпечення судового захисту екологічних прав людини, доступу громадян до екологічної інформації, державної підтримки діяльності громадських екологічних організацій, посилення ролі процедури оцінки впливу на навколишнє природне середовище та екологічної експертизи у процесі прийняття управлінських рішень, а також підвищення рівня екологізації господарського, цивільного, фінансового, адміністративного, кримінального та інших галузей національного законодавства, забезпечення систематичного узагальнення практики застосування екологічного законодавства, участі широкої громадськості у підготовці пропозицій щодо його удосконалення.

5. Удосконалення економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища в умовах утвердження ринкових методів господа-

рювання, диверсифікації форм власності на засоби виробництва та природні ресурси, а також правового, інституційного, фінансового, наукового та інших видів забезпечення належного державного регулювання за таких умов.

6. Посилення державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства, зміцнення кадрового, матеріально-технічного, нормативного та інших видів забезпечення та координації діяльності у цій сфері, посилення відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства, удосконалення механізмів притягнення до відповідальності порушників, зокрема з метою попередження корупції у відповідних органах.

7. Удосконалення з урахуванням міжнародного досвіду державної системи моніторингу довкілля, впливу його стану на здоров'я населення, інформування населення з цих питань, механізмів реалізації Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, порядку підготовки, змісту Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України, шляхів реалізації її положень.

8. Розширення та поглиблення фундаментальних та прикладних досліджень для зміцнення наукових засад охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування.

Учасники конференції сподіваються, що надбання конференції, сформоване спільне бачення основних шляхів розв'язання екологічних проблем в Україні будуть враховані під час формування планів законотворчої діяльності Верховної Ради України, програми діяльності Кабінету Міністрів України, у роботі природоохоронних та інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

Учасники конференції висловлюють вдячність Маріупольському державному гуманітарному університету, міжнародному фонду «The A.G.Leventis Foundation», усім учасникам підготовки цього форуму за створення належних умов для роботи.

Довести результати роботи конференції до відповідних державних органів та розмістити її матеріали у наукових виданнях, друкованих засобах масової інформації та на веб-сторінці [www.open-dialog.com](http://www.open-dialog.com)

**м. Маріуполь**

**20 вересня 2006 року**