



НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОЛОГІЧНИЙ
ЦЕНТР
УКРАЇНИ



**ПРОЗОРІСТЬ, ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ,
ПІДЗВІТНІСТЬ ВЛАДИ –
ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ
ДОВКІЛЛЄВИХ РЕФОРМ ДЛЯ ВСТУПУ В ЄС
В УМОВАХ ВІЙНИ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОЛОГІЧНИЙ
ЦЕНТР
УКРАЇНИ

Аналітичний документ

ПРОЗОРІСТЬ, ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ, ПІДЗВІТНІСТЬ ВЛАДИ – ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОВКІЛЛЕВИХ РЕФОРМ ДЛЯ ВСТУПУ В ЄС В УМОВАХ ВІЙНИ

Київ 2024

Автори

Ганна Голубовська-Онісімова, Руслан Гаврилук — Національний екологічний центр України; Наталя Андрусевич — РАЦ «Суспільство і Довкілля»; Олена Кравченко — МБО «Екологія – Право – Людина»; Тамара Малькова — МБО ІЦ «Зелене досьє».

ISBN 978-617-7699-55-1



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬЮЗ
У К Р А Ї Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



УКРАЇНЬСЬКА
НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
ФОРУМУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



УКРАЇНЬСЬКА СТОРОНА
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС



Ресурсно-аналітичний центр
"Суспільство і довкілля"



Інформаційний центр
"Зелене досьє"



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА

Підготовлено в рамках проекту «Системні екологічні реформи на шляху до ЄС: взаємодія парламенту і громадянського суспільства», що став можливим завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Вступ

Значна частина активу двох проєвропейських платформ складається з членів найстаріших екологічних громадських організацій України. Лідери найбільш відомих з них брали участь ще у підготовці проєкту Оргуської конвенції ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998), яку Україна ратифікувала другою (1999) після Молдови. Конвенція Еспо (про ОВД), протокол про СЕО (до Конвенції Еспо), Протокол про реєстри викидів та перенесення забруднювачів (до Оргуської конвенції) ще до початку інтеграції до ЄС накладали на Україну зобов'язання щодо прозорості екологічної інформації та забезпечення доступу громадськості до неї, участі громадянського суспільства у підготовці та прийнятті рішень, оцінки впливу на довкілля проєктів та політик на ранній стадії підготовки із залученням громадян. Варто наголосити, що довкілліве міжнародні договори є невід'ємною частиною *Acquis communautaire* ЄС, про вступ до якого Україна почала переговори в якості кандидата.

Ще до набуття незалежності Україною екологічні громадські організації почали свою самоврядну діяльність і склали основу розвитку громадянського суспільства та екологічної демократії. Оргуська конвенція стала вершиною екологічної демократії: затвердила її принципи та правила, захистила екологічні права громадян на європейському континенті.

Резюме

Прозорість прийняття рішень та доступ до екологічної інформації, участь в прийнятті екологічно значущих рішень, підзвітність влади - це три з п'яти основних принципів належного екологічного врядування (НЕВ) згідно з підходами ЄС¹. Через впровадження цих принципів, а також доступ до правосуддя, здійснюється екологічна демократія та забезпечуються екологічні права громадян європейського співтовариства. Ці принципи є складовими цінностей ЄС і формують поведінку чиновників всіх щаблів. Підзвітність як стиль поведінки чиновника – звичайна річ в ЄС. В ЄС органи влади та старші посадові особи пояснюють свої рішення, дають публічне обґрунтування, проводять консультації, регулярно готують та оприлюднюють звіти, в яких містяться динаміки змін та аналіз ефективності політики.

Ми теж цього вимагали від наших посадовців, проте - війна створила нову реальність, в якій безпека існування держави та її громадян є головним критерієм для визначення чи обмежувати доступ до інформації, чи ні. Конституція України вказує, що

¹ Належне екологічне врядування (НЕВ) — це загальна концепція керування, до якої входять покращені інститути, вдосконалена політика та активніша залученість громадян (і різних заінтересованих сторін), з метою підвищення ефективності природоохоронних заходів і використання природних ресурсів¹. Врядування також означає правила, процеси і поведінку, що впливають на способи здійснення владних повноважень, насамперед стосовно відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості. Воно стосується того, як діяльність може і має здійснюватися. Врядування — це новий, горизонтальніший спосіб управління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом. В основі НЕВ лежать принципи прозорості та інклюзивності, а також підзвітності влади суспільству (пояснювати свої дії), ефективності та дієвості, узгодженості політики і дій з її впровадження.

запровадження воєнного стану може встановлювати окремі обмеження щодо права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та права на вільний доступ та поширення інформації про стан довкілля. Проте, відповідно до ст. 6 Закону про публічну інформацію, доступ до інформації про стан довкілля не може бути обмежений в умовах воєнного стану, оскільки шкода від оприлюднення такої інформації не переважає суспільний інтерес в її отриманні. Отже, тільки від чиновників залежить, які інструменти обмеження будуть обрані і як далеко сягнуть ці обмеження.

Громадянське суспільство пройшло довгий шлях еволюції знань та уявлень про те, як мусить поводитися влада щодо дотримання вимог екологічної демократії та екологічного законодавства. Наразі утворився величезний розрив, який поглибила війна, між переконаннями та очікуваннями громадянського суспільства щодо стандартів прозорості та участі - і діями представників влади, які в багатьох випадках порушують законодавство, не розуміють або не бажають розбиратися і продукують прості рішення. Замість процедури ОВД – поправки до закону або новий закон з виключенням ОВД (для конкретного проєкту); замість діалогу з громадськістю – виключення громадянського суспільства з участі; замість консультацій – непрозоре рішення, про яке громадяни дізнаються від ЗМІ. Виникає враження, що екологічні громадські організації та влада рухаються у протифазі – чим більш обізнаними та наполегливими щодо стандартів екологічної демократії стає громадянське суспільство, тим менш важливим дотримуватися цих стандартів вважає влада, виправдовуючи власні дії воєнним станом.

Таке взаємонепорозуміння між громадянськістю і владою можна поладити тільки шляхом постійного діалогу між владою та громадянським суспільством, де сторони чують аргументи одна одної і налаштовані на пошук компромісу між позиціями. Варто зазначити, що такий діалог є улюбленим інструментом ЄС для розробки екологічної політики чи складання звіту про впровадження політики та законодавства. Сподіваємося, що Україна опанує діалог між владою та громадськістю раніше, ніж отримає негативну реакцію ЄС на стан виконання горизонтальних директив² про доступ до інформації, участь громадськості, ОВД та СЕО в процесі переговорів про вступ.

1. Вимоги ЄС

Прозорість прийняття рішень та доступ до екологічної інформації, участь в прийнятті екологічно значущих рішень, підзвітність влади - це три з п'яти основних принципів належного екологічного врядування (НЕВ) згідно з підходами ЄС. Через впровадження цих принципів, а також доступ до правосуддя здійснюється екологічна демократія та забезпечуються екологічні права громадян європейського співтовариства.

² Впровадження горизонтальних інструментів інтеграції екологічної політики ЄС

Надання пріоритетності та забезпечення наскрізності екологічної складової сталого розвитку, як і забезпечення екологічної демократії та екологічних прав, є критеріями для вступу в ЄС. СЕО, ОВД, доступ до екологічної інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля, доступ до правосуддя є горизонтальними інструментами інтеграції екологічної політики до інших політик/ політик секторів економіки, досягнення її наскрізності та закріплення принципів належного екологічного врядування.

НЕВ тісно пов'язано із ефективністю застосування екологічного законодавства та функціонуванням у країні демократичних інституцій, без яких неможливо розглядати покращення стану довкілля та зменшення негативного впливу на здоров'я населення³. Належне екологічне врядування ґрунтується на інтеграції екологічної політики та реалізації природоохоронних владних повноважень як наскрізної основи для процесу прийняття рішень у різних галузях економіки та в цілому як однієї з трьох інтегрованих опор сталого розвитку⁴.

Досягнення належного екологічного врядування, зокрема забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття екологічно значущих рішень, а також впровадження горизонтальних директив про ОВД та СЕО є важливою частиною Глави 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію.

Для вступу до ЄС Україна також мусить транспонувати і впровадити Директиви ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються довкілля, про участь громадськості та доступ до правосуддя. Водне врядування, згідно з Водною рамковою директивою, також спирається на принципи НЕВ.

Відповідно до Білої книги про належне врядування⁵, у першу чергу, підзвітність — це чіткий розподіл ролей (хто за що відповідає). Кожний орган державної влади повинен пояснювати громадськості, що він робить та нести за це публічну відповідальність. Це також стосується розподілу ролей між різними рівнями влади. Що стосується безпосередньо звітності цих органів, то вона мусить носити системний характер, оприлюднюватися на регулярній основі та аналізувати динаміку змін. Звіти мусять відповідати на питання, наскільки ефективною була діяльність органа/ діюча політика, а не бути переліком галочок про виконання запланованих заходів.

Так, в ЄС діє процедура Environment Implementation Review: це регулярний інструмент звітування, призначений для покращення впровадження екологічних законів та політики ЄС⁶. Щоб уникнути стадії санкцій за неналежне впровадження законодавства, Комісія спочатку пропонує державам-членам технічну підтримку, щоб скерувати їх у процесі впровадження. Звіти EIR для окремих країн описують впровадження ключових екологічних політик у кожній країні ЄС. Вони визначають причини прогалин у реалізації, а також рішення, які були успішно впроваджені. Єврокомісія настійливо рекомендує країнам-членам при підготовці звітів користуватися інструментом діалогу із стейкхолдерами, насамперед, з громадянським суспільством. Для результативного діалогу рекомендується користуватися Керівництвом для EIR діалогу⁷. Всі звіти країн-членів та узагальнюючі Комюніке ЄК є публічними.

³ <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/racs-good-environmental-governance-in-ukraine-ukr.pdf>

⁴ SEPA 2012. «Роль врядування в інтересах поліпшення екологічних результатів»

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/9789162065140.pdf?pid=3823>

⁵ European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428.

⁶ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

⁷ <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/a7c856cc-e3b9-462e-b28d-ed7880e9fb43/details>

Україні вже давно час перейти до цивілізованих процедур звітування в довкіллевій царині, що також вимагається національним законодавством⁸.

Участь громадянського суспільства у переговорах про вступ (Ресурсно-аналітичний центр "Суспільство і довкілля")

25 червня 2024 року під час Першої міжурядової конференції Україна-ЄС, що офіційно стала початком перемовин про членство України в ЄС, Європейський Союз представив Загальну переговорну рамку про вступ України до ЄС. Переговорний процес відбуватиметься за 35 главами, об'єднаними у 6 кластерів. Довкілля і клімат – це глава 27 кластеру 4 «Зелений порядок денний та сталі зв'язки». Переговорний процес щодо Глави 27 не буде простим з огляду на велику кількість законодавства, яке необхідно прийняти та впроваджувати на практиці, а також потребу у фінансових ресурсах. Саме тому для процесу є важливою консолідація зусиль усіх зацікавлених сторін, що на практиці має означати належне залучення громадськості до процесу.

Досвід імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в частині довкілля і клімату демонструє, що громадські організації готові і можуть ефективно долучатись до євроінтеграційних процесів через адвокацію тих чи інших важливих питань, ініціювання та участь у публічному дискурсі, підготовку аналітичних продуктів, моніторинг і незалежну оцінку виконання, інформування зацікавлених сторін та широкої громадськості тощо.

Сама переговорна рамка визначає, що «для підтримки громадської довіри до процесу розширення, рішення прийматимуться максимально публічно для забезпечення більшої прозорості».⁹ Від України очікується, що вона здійснюватиме свою підготовку із забезпеченням прозорості, належного залучення зацікавлених сторін через інклюзивний діалог з громадянами та громадянським суспільством. Наявність таких положень у документі високого рівня забезпечує готовність обох сторін (і України, і ЄС) дотримуватись принципів належного екологічного врядування, проте для належного забезпечення участі громадськості необхідно розробити, прийняти та застосовувати на практиці ефективні механізми. Зокрема, визначити критерії участі та яким чином організації можуть долучатись, як має враховуватись позиція та конкретні пропозиції громадянського суспільства.

Окрім того, надзвичайно важливо, щоб громадські організації могли продовжувати виконувати одну з своїх традиційних ролей: моніторинг процесу вступу та належне реагування на ті чи інші критичні ситуації (watch-dogs role).

2. Законодавство України щодо обмежень для доступу до публічної інформації під час війни

Під час війни з'явилися нові виклики – доводиться зважати і переоцінювати: поширення якої інформації загрожуватиме життю і здоров'ю людей, територіальній цілісності держави?

Конституція України гарантує¹⁰, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Одним з таких випадків є запровадження в державі воєнного стану, під час якого можуть встановлюватися окремі обмеження із зазначенням строку їх дії.

⁸ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-pidhotovky-shchorichnoi-natsionalnoi-dopovidi-pro-stan-dovkillia-v-ukraini-400-090424>

⁹ https://compass27.info/wp-content/uploads/2024/06/eu_general_negotiating_framework_ukraine.pdf

¹⁰ Стаття 64 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

Такі обмеження можуть стосуватися, зокрема, прав, передбачених статтями 34 та 50 Конституції України, а саме права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та права на вільний доступ та поширення інформації про стан довкілля. Стаття 34 Конституції України передбачає, що і в умовах мирного часу гарантовані нею права можуть обмежуватися законом в інтересах національної безпеки чи територіальної цілісності. Натомість права, передбачені статтею 40 Конституції України, а саме право направляти звернення до органів державної влади, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк, є абсолютними і не можуть обмежуватися навіть в умовах воєнного стану¹¹.

Відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» No 64/2022¹² на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися лише конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України. Стаття 50 про екологічні права не входить до цього переліку¹³. Отже, на даний час працюють суперечливі законодавчі норми, які б обмежували права на доступ та поширення інформації про стан довкілля та якість харчових продуктів.

Крапку у цих сумнівах ставить стаття 6 Закону України Про доступ до публічної інформації, який є базовим в українському законодавстві щодо доступу до публічної інформації і встановлює **трискладовий тест** (на необхідність обмеження доступу до інформації, в тому числі в інтересах національної безпеки) – критерії, за якими в кожному конкретному випадку слід ухвалювати рішення: яку інформацію оприлюднювати, а яку – ні. І під оприлюдненням, насамперед, мається на увазі **поширення інформації на офіційних-веб сайтах** розпорядників. Всі розпорядники інформації мусять застосовувати трискладовий тест до оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Визначальним етапом тесту є відповідь на питання, чи шкода від отримання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Оскільки своєчасне доведення екологічної інформації до громадськості може врятувати життя та здоров'я громадян, а також запобігти або відвернути інші негативні наслідки для довкілля, то навіть в умовах воєнного стану право на доступ до екологічної інформації не є обмеженим, оскільки користь відкритості екологічної інформації значно переважає будь-які обмеження у її розповсюдженні.

Застосування трискладового тесту згідно зі Ст. 6 ЗУ Про доступ до публічної інформації (ГО Центр демократії та верховенства права)

На жаль, на практиці, до застосування “трискладового тесту” (читайте: правомірного обмеження доступу) доходить нечасто, а от фактично інформацію не надають. Для цього вигадують різноманітні приводи: і ті, що передбачені Законом, і що в голову прийде. Замість того, щоб виконувати Закон, окремі розпорядники втягують запитувачів у довколаправові дискусії: а чи можна, а чи варто? Частина запитувачів, аби відновити своє право на інформацію, звертається до суду. Згідно з нашими

¹¹ https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/09/Dostup-do-informatsiyi-dlya-potreb-uchasti-gromadskosti-u-protseduri-OVD-v-umovah-voyennogo-stanu_22.09.pdf

¹² затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» реєстр. No 2102-IX від 24.02.2022

¹³ <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/58-1.pdf>

дослідженнями, з 50 рішень адміністративних судів щодо ненадання публічної інформації під час війни, тільки в одному випадку розпорядник бодай спробував застосувати трискладовий тест.¹⁴

Відповідно до положень Конституції України та Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, органи державної влади в частині доступу до інформації та участі громадськості у процедурі ОВД можуть легітимно обмежувати виключно роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, зокрема Реєстру з ОВД.

Режим доступу до публічної, в тому числі екологічної інформації, порядок доступу громадськості до інформації, важливої в процесі прийняття рішень та порядок участі громадськості у процедурі ОВД, залишаються незмінними і регулюються законами України “Про доступ до публічної інформації”, “Про інформацію”, “Про оцінку впливу на довкілля” та відповідними підзаконними актам.

Разом з тим, потенційне накладання інформації технологічної та екологічної, запропоноване урядом, може створити правову колізію і, як наслідок, породити велику кількість спорів громадськості (в тому числі екологічних НУО) із органами влади та приватними розпорядниками екологічної інформації¹⁵.

Нагадуємо, що у 2012 році Україна нарешті перейняла давно працюючий у Європі широкий підхід до визначення поняття екологічної інформації. Таким чином, на сьогодні не лише інформація про стан компонентів довкілля, але й будь-яка інформація про фактори, діяльність та заходи, що впливають чи можуть впливати на довкілля, належить до інформації екологічної, доступ до якої згідно ст. 13 Закону України “Про інформацію”¹⁶ не може бути обмежений, не лише державними органами, але й приватними особами, які володіють такою інформацією. Згідно із законом, “відомості про склад, кількісні та якісні показники, особливості технологічних процесів можуть бути обмежені у доступі”, але ж саме ці відомості потенційно охоплюють екологічну інформацію, якою найчастіше цікавиться громадськість, а саме об’єми природних ресурсів, що використовуються у виробничому процесі, кількісні та якісні показники викидів, скидів та відходів.

Крім того, аналогічне широке визначення екологічної інформації відображене у Конвенції про доступ до інформації, участь у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованій Україною у 1999 році, а також у Директиві ЄС про доступ до екологічної інформації, положення якої Україна зобов’язана впровадити за низкою двосторонніх угод із ЄС, в тому числі, і Угодою про асоціацію.

¹⁴ <https://cedem.org.ua/analytics/dostupu-sudova-praktyka/>

¹⁵ <https://epl.org.ua/human-tax/nashi-publikatsiyi/>

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

3. Ситуація на практиці

В рамках співпраці між членами РГЗ УНП ФГС СхП громадські експерти провели оцінку впровадження в Україні 5 принципів належного екологічного врядування (НЕВ) в 2018¹⁷ та в 2022¹⁸ рр. Щодо прозорості та вільного доступу до публічної інформації про довкілля аналіз наочно продемонстрував покращення ситуації протягом 4х років. Також, відкритість та доступність громадськості реєстру ОВД наводилася ОГС як краща українська практика НЕВ¹⁹.

На початку повномасштабного вторгнення частина розпорядників інформації, в тому числі й Міндовкілля, майже повністю заблокували доступ до інформації (офіційні веб-сайти, набори відкритих даних, реєстри та переліки), яка є важливою для участі громадськості у процесі прийняття рішень. Постанова КМУ №835 від 21.10.2015 Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних²⁰, не містить обмежень доступу до екологічної інформації. З 2021 року Міндовкілля, заявляючи про повну відкритість, відкривало інформацію в кращому випадку частково, або залишало закритою. За свідченнями ОГС, які ведуть послідовну роботу з моніторингу доступу до публічної інформації, навіть якість відповідей на звернення про надання екологічної інформації значно погіршилася, у більшості випадків, вони поверхневі і не містять по суті інформації, яка запитувалася.

Ускладнення оперативного доступу громадян до даних про стан довкілля (ГО SaveDnipro).

Ми здійснюємо моніторинг та аналіз доступу до цифрових даних щодо стану довкілля з метою, щоб громадяни мали зручний, оперативний та інформативний доступ до цієї інформації. Ситуація не була ідеальна, з війною погіршилася, відбулося повне або часткове закриття відповідних сервісів. Характерна проблема - неякісне розміщення з посиланням на умови воєнного стану. Ми готуємо розширений звіт про доступ до відкритих даних екологічної інформації. Наразі (згідно з 835 ПКМУ) з 138 наборів даних 38 розпорядників забезпечують відкритий доступ тільки до 38 наборів даних, 50 наборів мають обмежений доступ, 45 мають закритий доступ. Безпеківі обмеження – основний аргумент. Дані УкрГідромету не дають можливості повноцінно аналізувати дані, а форма представлення нічого не говорить громадськості. Була проведена широка адвокація серед розпорядників з залученням Уповноваженого з дотримання прав людини; розпорядники інформації попереджені про можливість настання відповідальності за нерозміщення/ ненадання даних. Перехід від паперової форми представлення даних на електронні бази зменшить навантаження на Гідромет та створить повноцінні умови для виконання ролі координатора Міндовкілля у сфері якості атмосферного повітря. В результаті проведеної роботи в найближчі місяці ми отримаємо представлені в новому форматі і скоординовані дані, що значно полегшить доступ і можливості аналізу динаміки. Міндовкілля відповідає за ведення відповідного реєстру Порталу відкритих даних, наразі ситуація поліпшилася. Ситуація з доступом до відкритих екологічних даних є і досі важкою, але досвід показав, що може і надалі поліпшуватися за умови, що ми будемо активно комунікувати і з закордонними партнерами, і з колегами в Україні і забезпечувати прозорість проблематики.

¹⁷ https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Otsinka-vprovadzhennya-Lyuksemburzkoyi-deklaratsiyi-v-Ukrayini_nalezhne-ekologichne-vryaduvannya.pdf

¹⁸ <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/racse-good-environmental-governance-in-georgia-moldova-and-ukraine.pdf>

¹⁹ <https://rac.org.ua/ekologichna-polityka-ukrayiny/nalezhne-vryaduvannya/good-environmental-governance-implementation-in-georgia-moldova-and-ukraine-good-practices/>

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-n#Text>

Погіршення доступу до відкритих екологічних даних значно ускладнило, а часто і унеможливило участь громадськості в процедурах ОВД.

Незаконні обмеження доступу до інформації в процесі ОВД (Міжнародна благодійна організація "Екологія-Право-Людина")

Обмежуючи доступ до інформації у сфері ОВД, Міндовкілля суттєво вийшло за межі легітимних заходів воєнного стану. Запроваджені обмеження стосуються не лише роботи Реєстру, але й режиму доступу до інформації в цілому, що є незаконним.

Зокрема, незаконними, на нашу думку, є обмеження доступу громадськості до документації з ОВД по справах, де висновки з ОВД були видані до початку повномасштабного вторгнення, а також до інформації про місцерозташування планованої діяльності у звітах з ОВД, що надаються громадськості для ознайомлення для потреб участі у поточних справах з ОВД.

Запроваджений Міндовкіллям новий режим надання доступу до документації з ОВД за допомогою електронного ключа суттєво обмежує права і можливості громадськості і, на нашу думку, жодним чином не ґрунтується на вимогах воєнного стану, порушує цілу низку міжнародних зобов'язань та положень національного законодавства. Навіть тих, хто може авторизуватися за допомогою ключа, через 30-40 хвилин вибиває, не вистачає часу на аналіз. Реєстр ОВД взагалі став дуже незручним. Важко знайти справи по тому чи іншому регіону. Можна оперативно отримати звіт про ОВД на запит, але тільки коли ти чітко знаєш номер і повну назву суб'єкта господарювання. Для пересічного громадянина це повністю закриває доступ, адже він і не повинен цього знати, але право відкритого доступу повинно бути. Одна з найбільш корупційних складових – інформація про ліцензіатів поводження з відходами. Проста табличка – перелік суб'єктів господарювання - не дає відповідей на важливі питання, зокрема, стосовно технічної спроможності та методів поводження з відходами. План Ukrainian Facility містить розділ з охорони довкілля, який єдиний не фінансується. Зате він містить відступи від проведення процедури ОВД. Відступ від ОВД мусить прийматися у кожному окремому випадку згідно з положеннями Закону про ОВД/ Директиви. Це, фактично, виключення, прийняття якого вимагає чіткої публічної процедури. Наразі міністерство виключення зробило правилом, і рішення такі приймаються непрозоро. Необхідний публічний облік, що буде включати авторів пропозицій з відступів стосовно кожного окремого рішення.

Отже, запропонована Міндовкіллям модель доступу до інформації у поточних процедурах з ОВД не є оптимальною та може бути суттєво вдосконалена з тим, щоб, з одного боку, враховувати безпекову ситуацію в державі, а з іншого – гарантувати права громадськості в процедурі на рівні Закону України "Про оцінку впливу на довкілля" та міжнародних зобов'язань держави за Організацією конвенцією та Угодою про асоціацію із ЄС.

Доступ до інформації тісно пов'язаний з можливостями участі в процесі прийняття рішень. Кричущий випадок обмеження права на участь стосується прийняття рішення про вибір ділянки під Національне військове меморіальне кладовище.

Незаконне скасування дозвільних процедур, які передбачають оцінку впливу на довкілля та участь громадськості (ГО Національний екологічний центр України, ГО Маршалівка.Підтримка)

Чиновники почали підготовку до будівництва Національного військового меморіального кладовища у Маршалівському лісі. Але територія, яку було обрано для такого важливого проекту, абсолютно не придатна для традиційних поховань і до того ж належить до природно-заповідного фонду (Смарагдова мережа)! Влада не провела консультацій з громадськістю і навіть з місцевими мешканцями перед прийняттям цього рішення.

Знайти придатну для будівництва ділянку влада доручила чиновникам, а громадськість винесла за дужки. Спочатку чиновники планували будувати кладовище на кістках людей у Бабиному Яру, Биківні, а потім – на Лисій Горі, яка виявилася нерозмінованою ще з часів Другої світової війни. Вчетверте чиновники запропонували ділянку в Маршалівському лісі.

Будувати кладовище у Маршалівському лісі не можна, це стане системною проблемою. Результати двох геологічних експертиз показали, що особливістю цієї місцевості є надто високі ґрунтові води. До того ж ділянка у Маршалівському лісі заболочена та має піщаний високопроникний ґрунт. За таких умов навіть якщо ґрунтові води будуть на глибині 3-4 метрів, це принципово нічого не змінить: з кожним дощем, а надто в сезон рясних дощів і танення снігу небезпечні речовини прямою дорогою потраплятимуть у ґрунтові води і роками мігруватимуть з водяними потоками. Підтоплення могил призведе до отруєння ґрунтових вод. Забруднення загрожуватиме здоров'ю мешканців навколишніх сіл.

Ситуація з будівництвом військового кладовища є унікальною в юридичному сенсі. Оскільки посадовці знали про всі можливі проблеми, то законом №3505 "спростили собі життя", відмінивши переважну більшість дозвільних експертиз, а також процедуру ОВД. Громадськість не змогла отримати для аналізу проєкт (35 томів) та/ чи робочу документацію (40 томів), – це є грубим порушенням екологічних прав громадян і підставою звернення до суду. Після цього Кабмін видав постанову, якою дозволив зрізати ліс на території об'єкту ПЗФ без необхідних спеціальних дозволів.

Влада спростовує всі аргументи громадськості, спираючись на проєктну документацію, яку ніхто не бачив.

Яскравим прикладом того, як влада ігнорує впродовж багатьох років думку громадськості щодо конкретного об'єкта, є проєкт радянських часів будівництва Канівської ГАЕС, який Янукович поновив у 2007 році. Громадськість, науковці багато років переконують уряд/ Укргідроенерго, що ця ідея є неефективною, неекономічною, шкідливою для довкілля, створює ризики техногенної катастрофи та загрози для здоров'я громадян. Уряд ігнорує звернення, листи, документи тощо, а нещодавно Укргідроенерго знов повідомили, що будуть будувати цей об'єкт, який також виведений із зони дії ОВД.

Укргідроенерго також переконало КМУ затвердити 18 липня 2023 року постанову про експериментальний проєкт відбудови Каховської ГЕС, підірваної російськими окупантами в червні 2023 року.

Суперечливі урядові рішення (Бюро екологічних розслідувань, Міжнародна благодійна організація «Екологія, право, людина»)

Український уряд заявив про необхідність відбудови Каховської ГЕС. Тобто, повернення до проєкту середини ХХ сторіччя, який не враховував багатьох аспектів сучасного розвитку і який приніс півдню України не тільки воду і електроенергію, але й чимало екологічних проблем, таких як затоплення земель, засолення ґрунтів, погіршення якості води у Дніпрі, знищення природних екосистем і пов'язаного з ними життя, наприклад, знищення популяції осетрових риб.

Ці рішення уряду та "Укргідроенерго" мають кулуарний характер і доводяться до українців без будь-яких обговорень. Таке ставлення однозначно не відповідає ні європейській практиці роботи над проблематикою, ні просто здоровому глузду, який дозволив би уникнути непродуманих, дорогих і неефективних рішень у майбутньому.

Сьогодні на дні водосховища відбувається потужний відновлювальний природний процес. Новостворені заплавні ліси, наприклад, поглинають величезну кількість вуглецю. Це найбільші в Європі заплавні ліси.

Нереально розраховувати, що фермери, або місцеві громади чекатимуть 7-10 років, доки, як заявлено, відбудеться відновлення Каховської ГЕС. Потрібні актуальні рішення з урахуванням реалій і можливостей.

Проект ЗУ «Про засади відновлення України» став черговим доказом нерозуміння урядовцями обов’язковості інтеграції довіклєвих вимог до політик секторів економіки країни та будь-якої господарської діяльності на її теренах, а також чітким показником другорядності екологічної політики у їхньому сприйнятті та необов’язковості залучення ОГС до процесу²¹. У позиційному документі РГЗ УНП ФГС СхП «Відновлення України має бути зеленим»²² наголошувалося, що Зелене відновлення слід розглядати як економічну необхідність для майбутнього розвитку України на основі впровадження принципів зеленого відновлення, які чітко сформулювала широка спільнота екологічних ОГС²³. Спільна позиція ОГС - вимога стратегічного, комплексного підходу до відновлення, що своєю чергою потребує глибокої інтеграції екологічної та кліматичної складових до проєктів та програм.

Проте, можна констатувати, що проєкт ЗУ не врахував ці пропозиції ОГС. Навіть залучення громадськості як визначальний чинник для успішності запланованих перетворень – відсутнє у цьому проєкті ЗУ.

Участь громадськості у відновленні України

Участь громадськості у процесах відбудови і відновлення України різниться в залежності від кожного конкретного процесу. Найбільш закритими у контексті залучення громадськості залишаються міжнародні фінансові установи.²⁴ Тим не менше, спостерігаємо тенденцію, коли міжнародні організації працюють з громадами для впровадження реальних проєктів з відбудови (наприклад, встановлення сонячних панелей чи теплових насосів) через безпосереднє залучення громадських організацій.

На національному рівні переважно дотримуються формального залучення громадськості, проте її думка не завжди враховується належним чином. Наприклад, під час розробки Плану України для цілей Ukraine Facility бізнес та його асоціації мали набагато ширший доступ до процесу підготовки плану, аніж громадські організації. Хоча сама Європейська комісія надавала можливість коментування регламенту про Ukraine Facility в рамках своєї формальної процедури.

Тим не менше, є й позитивні приклади залучення громадянського суспільства. Наприклад, внесення змін до Державної стратегії регіональної політики чи Національного плану з енергетики і клімату. У підсумку близько 300 незалежних експертів, дослідників, громадських активістів, представників неурядових організацій, аналітичних центрів, міжнародних організацій із понад 60 організацій долучились до п’ятимісячної роботи з актуалізації Державної стратегії регіональної політики і направили 3 тисячі пропозицій.

11-12 червня 2024 р. у Берліні відбулася чергова міжнародна конференція з відновлення України (URC24). На жаль, про необхідність саме зеленого відновлення на найвищому рівні не йшлося, Європейський зелений курс не згадувався в дискусіях та доповідях пленарних засідань, а профільне міністерство було присутнє на єдиній за два дні тематичній сесії лише на екрані монітора. Але, до Ukraine Facility включені екологічні й кліматичні умови отримання Україною фінансування, а зелені реформи є невід’ємною частиною Плану України²⁵.

²¹ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/240623-na-sajt-analitychnyj_dok_integraciya-ep-vidnovlennya_fin_last.pdf

²² <https://www.dossier.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/post-war-reconstruction-UA.pdf>

²³ <https://www.dossier.org.ua/news/green-reconstruction-of-ukraine-civil-society-position/>

²⁴ <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/racse-post-war-green-reconstruction-of-ukraine-ukr.pdf>

²⁵ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/240623-na-sajt-analitychnyj_dok_integraciya-ep-vidnovlennya_fin_last.pdf

РГЗ УНП ФГС СхП та РГ5 УСПГС представили на конференції спільну позицію²⁶, в якій закликали Уряд, Парламент України, наших міжнародних партнерів і всіх зацікавлених у процесах відновлення та відбудови України взяти до уваги рекомендації Єврокомісії та представників природоохоронного руху і якнайшвидше розпочати процес реформування та вдосконалення екологічної політики, забезпечити врахування у планах і програмах інтересів зеленої відбудови, дотримання принципів відкритості, підзвітності та залучення громадськості.

Позиційний документ «Довкіллеві реформи та вдосконалення екологічної політики задля зеленого відновлення України» також був представлений на зустрічі Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС, 14 червня в Брюсселі, а позиція обох платформ зафіксована в спільній декларації ПГС, яку Платформа доводить до високопосадовців ЄС та України.

Загалом, Міндовкілля не обговорювало з громадськістю стан впровадження державної екологічної політики з часів оновлення Екологічної стратегії (2018). Публічний діалог Міндовкілля з громадянським суспільством щодо виконання цілей та завдань Стратегії не ведеться. Це питання напряму пов'язане з **підзвітністю, станом якої громадськість не задоволена**. Щорічний звіт про впровадження екологічної політики, який Міндовкілля було зобов'язано видати вперше у 2021 році²⁷, не був підготовлений і оприлюднений. Звіт про впровадження Нацплану в 2022 році підготовлено та розміщено на сайті Міндовкілля, проте, це знову звіт про проведення заходів, а не досягнення стратегічних цілей. Переважна більшість (28) з 30 показників виконання Стратегії, які чітко визначені для 2025 року, відсутня в заходах Нацплану²⁸.

Водночас, звітність уповноваженого органу мусить носити системний характер, оприлюднюватися на регулярній основі та аналізувати динаміку змін. Звіт допомагає з'ясувати, чи була ефективною екологічна політика з тих чи інших питань та як її вдосконалити. Характерно, що також була скасована регулярна звітність Міндовкілля профільному комітету ВРУ.

Очевидно, що терміни, формати і процедури складання звітів про ефективність впровадження екологічної політики потребують перевірки, перегляду та врегулювання на всіх рівнях влади. Такі звіти мусять готуватися за участі заінтересованих сторін, в діалозі з організаціями громадянського суспільства та публікуватися на вебресурсах різних гілок та підрозділів влади.

4. Виконання міжнародних зобов'язань: Оргуська конвенція

У липні 2024 року Україна подала свій перший звіт²⁹ про хід виконання рекомендацій Рішення VII/8r Наради Сторін від 2021 року³⁰. Станом на липень 2024 року Україна не завершила свій план дій щодо впровадження рекомендацій, які містяться в рішенні

²⁶ http://eap-csf.org.ua/2024/06/11/dovkillievi-reformy-ta-vdoskonalennia-ekolohichnoi-polityky-zadlia-zelenoho-vidnovlennia-ukrainy/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR19_PlbZpeqRlc_zcmP_N6Zdl4kSq3qtaHXeHysNaZAg7ywp4zz8uMbzE_aem_ZmFrZWR1bW15MTZieXRlcw

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

²⁸ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ecr_2021_web_final.pdf

²⁹ https://unece.org/sites/default/files/2024-07/frPartyVII.8r_09.07.2024_progress_report.pdf

³⁰ <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8r-concerning-ukraine>

VII/8r, що очікувалося до 1 липня 2022 р. Таким чином, Україна і досі не має скоординованого бачення виконання зазначених рекомендацій.

Питання, яке найбільше хвилює громадськість, стосується оприлюднення Угод про розподіл продукції видобутку нетрадиційних вуглеводнів (дві, з Shell і Shevone). Всупереч детальній рекомендації 2(a) Рішення VII/8r вони і досі не оприлюднені. Також участь громадськості у підготовці таких угод (ОВД) рекомендувалося перенести на більш ранню стадію, зробивши увесь процес максимально прозорим. Тим часом, Держгеонадра не погоджує план Міндовкілля, не хоче робити процедуру більш прозорою, Міненерго не хоче вивішувати угоди на сайті, а Міндовкілля займає пасивну позицію. Це загрожує в майбутньому позбавленням прав і привілей членства в Організації Конвенції, як це майже трапилось колись внаслідок тривалого невиконання рекомендацій Наради Сторін Організації Конвенції щодо порушень процедур під час будівництва каналу Дунай-Чорне море.

Тобто, необхідних законодавчих, регулятивних, адміністративних чи інших заходів для забезпечення того, щоб тексти угод про розподіл продукції були надані представникам громадськості у повному обсязі на запит відповідно до статті 4 Конвенції, не було здійснено.

Закон України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» дійсно вимагає від уряду оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті або копії контрактів (угод) щодо користування надрами, або інформацію про істотні умови таких договорів (угод) залежно від дати укладення зазначених договорів (угод). Тим не менш, у зв'язку із запровадженням в Україні в лютому 2022 року воєнного стану доступ до відповідних розділів інформації Держгеонадра обмежено, і наразі ніяка інформація з вищевказаного не оприлюднюється. Оскільки було видано рішення МОР VII/8r щодо України, ЕПЛ подала декілька запитів на тексти як Юзівської, так і Олеської Угод про розподіл продукції, але тексти не були надані³¹.

Отже, вже майже 3 роки Україна розробляє проєкт плану дій. Розробляє його, попри вказівки Комітету з дотримання Організації Конвенції, за закритими дверима. Окрім ЕПЛ, заявника у справі, інших представників громадянського суспільства в процесі немає, консультації з громадськістю не відбуваються, проєкт плану назагал не обговорюється.

Основний зміст плану полягає в тому, що замість напрацювання законодавчих змін із питання, щодо якого Комітет з дотримання чітко висловився, що українська система є неадекватною (висновок Комітету односторонньо схвалений усіма 47 Сторонами Конвенції, включаючи Україну!), Міндовкілля планує «надати додаткове обґрунтування», яким довести, що у нас все добре і змінювати нічого не потрібно. Проте, рішення Наради Сторін є остаточним і перегляду не підлягає.

Більшість передбачених заходів заплановано на 2026 рік. Це при тому, що у 2025 році відбудеться чергова сесія Наради Сторін, де це питання буде розглядатися. Проєкти рішень Наради Сторін починають готуватися приблизно за рік до чергової сесії.

³¹ <https://epl.org.ua/human-tax/nashi-publikatsiyi/>

Доведеться констатувати, що Україна за 10 років досі нічого не зробила із вадами законодавства часів Януковича. Така зневага до базових демократичних цінностей і міжнародних інституцій, юрисдикцію яких визнає наша держава, може значно ускладнити Україні процес вступу до ЄС.³²

ВИСНОВКИ

Наразі склалося і поглиблюється взаємонепорозуміння між громадянським суспільством і владою щодо дотримання принципів прозорості, участі та підзвітності влади в царині захисту довкілля під час воєнного стану, зокрема щодо доступу до реєстрів, представлення даних, залучення громадськості до процедур ОВД тощо.

Законодавство України не вимагає тих обмежень, які влада наразі застосовує до екологічної інформації та участі громадськості. Виникає питання, з якою метою чиновники від довкілля застосовують жорсткі заходи обмеження доступу до інформації та залучення громадськості та чому вони не застосовують натомість триступеневий тест Закону України «Про доступ до публічної інформації», який, по-перше, є обов'язковим для чиновників у визначенні легітимності накладання обмежень на доступ до інформації, а по-друге, доводить, що доступ до екологічної інформації не може бути обмеженим, за виключенням дуже вузького кола конфіденційних питань, коли може накладатися обмеження на деяку інформацію, але не на видачу документів. На жаль, влада і профільне міністерство не пояснюють громадськості, чому вони застосували ті чи інші інструменти обмеження доступу до інформації чи участі громадськості, і чому вони вважають це законним.

У країні і до війни вже склалася тривожна ситуація щодо діалогу з громадськістю стосовно чутливих питань екологічної політики. Війна довела, що Україна не повинна бути схожа на сусідню країну-агресора, мусить дотримуватися демократичних процедур, як би це не було складно. Питанням виживання країни і суспільства є спроможність влади вести системний, кваліфікований, прозорий, підзвітний діалог з громадськістю щодо нагальних питань державної політики. Питання збереження довкілля України, а тому – екологізації економіки - є не просто нагальними, ці питання визначають цивілізаційне майбутнє нашої держави. Навіть попри нашу перемогу в цій війні, якщо влада зробить хибний вибір проти Зеленого курсу ЄС, це буде коштувати членства в ЄС, поставить під питання повернення українців для уникнення демографічного колапсу, призведе до випадання з авангарду історії назавжди.

Такий потенційний конфлікт (між владою та ОГС, які діють у природоохоронній сфері), можна полагодити тільки шляхом постійного, системного діалогу між владою та громадянським суспільством, де сторони чують аргументи одна одної і налаштовані на пошук компромісу між позиціями. Варто зазначити, що такий діалог є улюбленим інструментом ЄС для розробки екологічної політики чи складання звіту про впровадження політики та законодавства.

³² <https://epl.org.ua/announces/ministerstvo-profanatsiyi-abo-yak-mindovkilliya-ignoruye-zagalnovyznani-tsinnosti-instytutsiyi-ta-mehanizmy/>

Сама переговорна рамка щодо членства в ЄС визначає, що «для підтримки громадської довіри до процесу розширення, рішення прийматимуться максимально публічно для забезпечення більшої прозорості». Від України очікується, що вона здійснюватиме свою підготовку із забезпеченням прозорості, належного залучення зацікавлених сторін через інклюзивний діалог з громадянами та громадянським суспільством.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Запровадити системний, закріплений у процедурах, прозорий та підзвітний діалог громадськості та влади у царині захисту довкілля. Розглянути доцільність впровадження такого діалогу на базі Комітету/ підкомітету з екологічної політики/ євроінтеграції ВРУ.

Переглянути інструменти обмеження доступу до екологічної інформації, що були запроваджені під час воєнного стану, у режимі діалогу влади та громадськості, коли влада пояснить власні дії, а громадськість запропонує альтернативні рішення, що буде обговорено прозоро і рішення буде прийнято з урахуванням думки громадськості та вшануванням здорового глузду.

Відновити процедуру обов'язкового щорічного звітування профільного міністерства – профільному Комітету ВРУ, за участі громадськості.

Прозорість та доступність потрібно забезпечити не лише в рамках національних процесів відновлення та відбудови України, а й міжнародних процесів, останні досі залишаються закритими. Профільному міністерству та Комітету разом необхідно активізувати дії та вибороти лідерство у впровадженні Ст. 3 п. 7 Організаційної конвенції про застосування її положень до міжнародних процесів та діяльності міжнародних організацій, зокрема, що стосується відновлення України, разом з ГС України посилити синергію зусиль у відбудові й відновленні України.

Для залучення громадськості та відкритості переговорного процесу створити та впровадити належні механізми співпраці з євроінтеграційними платформами громадянського суспільства, які б ефективно працювали на практиці і об'єднували усі зацікавлені сторони на шляху до членства в ЄС.