

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Указу Президента „Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики”

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта.

Кризовий стан навколишнього природного середовища та пов'язаного з цим чинником здоров'я населення становить загрозу для національної безпеки України. За індексом екологічної сталості (що вимірює прогрес на шляху до екологічно збалансованого розвитку) Україна у 2001 році посідала останню позицію серед країн пострадянського блоку та 110 місце серед 122 країн світу.

Головною причиною виникнення кризового екологічного стану є низький пріоритет екологічної політики в державі та її слабе програмне забезпечення. Програма нового Уряду, План дій Україна-ЄС, напрямки першочергових інвестиційних проектів та першочергових бюджетних витрат не включають в себе охорону навколишнього середовища як один з головних пріоритетів. Україна – єдина держава на території Європи, яка не має Національного плану дій з охорони навколишнього середовища. 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.

Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для бізнесу, промисловості та сільського господарства щодо неврахування вимог охорони довкілля у власній діяльності як на стадії планування стратегічної галузевої політики в цілому, так і в короткострокових планах. 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, тобто, інтеграції екологічної політики до політики розвитку секторів економіки на ранній стадії оцінки альтернатив. У результаті розвиток промисловості, сільського господарства, енергетичного сектору призводить до нераціонального використання природних ресурсів, їхнього виснаження та незворотної деградації природного середовища. Ситуація ускладнюється постійним збільшенням порушень існуючих вимог природоохоронного законодавства.

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. 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 непріоритетності екологічної політики в державі.

У державі відсутні загальні процедури щодо консультацій з громадськістю та всіма зацікавленими сторонами з 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.

2. Цілі і завдання прийняття акту

Ціллю прийняття Указу є забезпечення екологічної безпеки України шляхом розширення впливу природоохоронних вимог на процес стратегічного розвитку країни та галузей економіки, а також інтеграції екологічної політики. Указ вирішує завдання програмного та інституційного забезпечення екологічної політики в державі. Указ також запроваджує практику публічних консультацій уряду з усіма зацікавленими сторонами щодо підготовки державного плану дій та їх інформаційного забезпечення.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта.

Указ є необхідним кроком демонстрації політичної волі 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. Указ запроваджує заходи щодо відповідного програмного забезпечення екологічної політики шляхом підготовки та внесення на затвердження до Верховної Ради України Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища, інституційного забезпечення шляхом підготовки програми інституційного зміцнення державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та інформаційного забезпечення процесу виконання Указу, а також затверджує вимоги до його прозорості, залучення до нього громадськості та всіх зацікавлених сторін. Указ є засобом впровадження вимог, висунутих екологічними громадськими організаціями до Президента України на Президентських слуханнях, що відбулися 28 листопада 2005 року.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання.

В Україні існує єдиний програмний документ в сфері охорони довкілля, а саме „Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затверджений Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР. Програма є занадто загальною, не виділяє обмеженої кількості коротко- та середньострокових пріоритетів, не містить конкретних заходів з їх поетапного виконання, не дає оцінку необхідних коштів, не встановлює термінів виконання заходів, не закладає систему моніторингу та контролю за ефективністю виконання, не запроваджує процедуру періодичної звітності та корегування за результатами впровадження. Головним центральним органом виконавчої влади з охорони навколишнього природного середовища є відповідне Міністерство, функції якого визначаються Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” і Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища. Чисельність і розподіл працівників в центральному апараті Міністерства визначено наказом Мінприроди №282 від 03.08.05. Розподіл і кількість працівників центрального апарату, регіональних управлінь, державної екологічної інспекції, матеріально-технічне забезпечення їх діяльності не відповідають складності сучасних завдань з впровадження екологічної політики та вимогам до якості їх виконання.

5. Фінансово-економічне обґрунтування.

Джерелом фінансування робіт з виконання Указу Президента є бюджетні кошти, розпорядником яких є Кабінет Міністрів України. Основні статті витрат припадають на організацію і проведення консультацій з громадськістю та зацікавленими сторонами в п'яти регіональних центрах та м. Києві, а також залучення експертів до підготовки програм. За попередніми оцінками, бюджет для проведення консультацій та експертних робіт складає 150 тис. гривень.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта.

Видання Указу створить належні умови для реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, покращення його стану, забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства, зміцнення інституційного потенціалу системи державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища на шляху переходу України до екологічно збалансованого, або сталого, розвитку. Зокрема, передумовою екологічної сталості або збалансованості є *інтеграція екологічної політики*, тобто координація на ранній стадії галузевих та природоохоронних завдань з метою пошуку можливостей їх взаємного підсилення та визначення природоохоронних пріоритетів там, де це необхідно. За таких підходів стратегічні загальнодержавні заходи забезпечують 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. Указ, що пропонується, зміцнює інтегральну функцію екологічної політики в державі. Оскільки інтеграція вимог охорони навколишнього середовища до всіх галузевих політик України наразі є одним з положень Угоди про Європейський Союз, видання Указу буде сприяти наближенню екологічної політики та законодавства України до стандартів ЄС. Оскільки вимога пріоритизації екологічної політики належить більше ніж ста екологічним громадським організаціям України, які вважають необхідним видання цього Указу, наслідками прийняття акта буде також суспільна злагода і конструктивна співпраця з громадськістю для піднесення екологічної політики і покращення екологічної ситуації в Україні.