

Інформаційна довідка щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної кліматичної політики в державах-членах ЄС*

Анотація. Наведено огляд міжнародних документів і актів ЄС щодо участі громадськості у формуванні та реалізації кліматичної політики, а також правового регулювання цих питань у державах-членах ЄС (на прикладі Естонії, Нідерландів, Франції, Фінляндії).

Ключові слова: кліматична політика, захист довкілля, участь громадськості, Європейський Союз.

Вступ.

Участь громадськості у процесі прийняття владних рішень та їх виконанні є одним зі стандартів побудови демократичного суспільства. Обов'язкова участь громадськості у розгляді питань щодо розробки та запровадження заходів реагування на зміни клімату вперше була закріплена у Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку 1992 року¹ та Рамковій конвенції ООН про зміну клімату². Ключовим міжнародним документом про участь громадськості у процесі прийняття рішень щодо видів діяльності, які можуть впливати на довкілля, та відповідно на зміну клімату, є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція)³, якою передбачено що така залученість підвищує: якість державних рішень; ефективність процесу їх реалізації; поінформованість громадськості щодо екологічних проблем; можливість громадськості висловлювати свою стурбованість тощо. Важливими принципами участі громадськості у прийнятті державних рішень є:

зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержує інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань довкілля;

держава забезпечує, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати відповідних громадських слухань;

держава гарантує, що громадськість бере участь у процесі прийняття підготовки планів і програм, пов'язаних з довкіллям, на принципах прозорості та справедливості;

¹ DÉCLARATION DE RIO. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

² Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09.05.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text

³ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

держава сприяє ефективній участі громадськості на кожному етапі підготовки державними органами нормативних актів, які можуть істотно впливати на стан довкілля.

Громадськість також розглядається рушійною силою кліматичної політики в ЄС⁴. Регламент (ЄС) 2018/1999 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним союзом і дії щодо зміни клімату, що вносить зміни до регламентів Європейського Парламенту та Ради № 663/2009 та № 715/2009, директив Європейського Парламенту та Ради 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/ЄС, 2012/27/ЄС та 2013/30/ЄС, директив Ради 2009/119/ЄС і (ЄС) 2015/652 про скасування Регламенту (ЄС) № 525/2013 Європейського Парламенту та Ради⁵ передбачає впровадження державами-членами ЄС багаторівневого кліматичного та енергетичного діалогу відповідно до національних правил, у якому місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, бізнес-спільнота, інвестори та інші відповідні зацікавлені сторони та широка громадськість зможуть активно залучатися та обговорювати досягнення кліматичної політики, різні сценарії, передбачені для енергетичної та кліматичної політики, зокрема на довгострокову перспективу, і їх перегляд. У рамках такого діалогу можуть обговорюватися комплексні національні енергетичні та кліматичні плани держав-членів.

Додатково з відповідних питань Дослідницькою службою Верховної Ради України було підготовлено Інформаційну довідку щодо реформування національної кліматичної політики⁶.

Основна частина.

Естонія. Окрім участі громадськості у стратегічній оцінці впливу на довкілля, розробці документів стратегічного планування⁷ та інших нормативно-правових актів про відкрите адміністративне провадження (згідно з Законом про адміністративну процедуру⁸), Естонія широко застосовує метод формування дорадчих груп на етапі розробки проектів

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (The European Green Deal). 11.12.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

⁵ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>

⁶ Інформаційна довідка щодо реформування національної кліматичної політики. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/74960.html

⁷ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (lühend - KeHJS). URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KeHJS>

⁸ Administrative Procedure Act .URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide>

законів. Для підготовки, наприклад, Основ кліматичної політики рішенням профільного міністерства сформовано п'ять галузевих робочих груп з питань: енергетики та промисловості; транспорту; сільського господарства; лісового господарства; управління відходами. У робочих галузевих групах взяли участь близько 80 груп зацікавлених сторін (включно з експертами, асоціаціями, компаніями, дослідниками)⁹. Всі матеріали обговорень і результатів робочих груп розміщені на сайті Міністерства природи.

23 серпня 2023 року в Естонії було створено Кліматичну раду¹⁰. До її складу входять 17 науковців та галузевих експертів для надання консультацій Уряду, Парламенту, міністерствам та іншим зацікавленим суб'єктам у підготовці кліматичного закону. Кліматична рада є незалежною у своїй діяльності та формуванні позицій. Кліматична рада буде функціонувати й після вступу в силу кліматичного закону з метою контролювати виконання його цілей і надавати на постійній основі рекомендації Уряду.

Нідерланди. До законодавчих пропозицій в Нідерландах застосовується так звана «процедура зважування інтересів», передбачена Законом про загальне адміністративне право¹¹. Окрім цього, цим Законом передбачено процедуру громадського обговорення при підготовці рішень адміністративного органу, яка застосовується у випадках, передбачених законами або за ініціативи адміністративного органу. Відповідно до Закону про клімат¹², громадське обговорення є обов'язковим при підготовці кліматичного плану.

Закон про клімат також передбачає проведення Міністром економіки та клімату консультацій, у тому числі із зацікавленими сторонами, з питань обговорення прогресу у виконанні поточного кліматичного плану та пропонуванних заходів щодо кліматичного плану, який готується, а також інших заходів з метою впровадження Закону про клімат та досягнення визначених ним цілей. Шляхом проведення консультації Міністр економіки та клімату сприяє укладанню угод між зацікавленими сторонами.

Нідерландська Зелена угода¹³ – це комплекс угод між центральним урядом та компаніями, громадськими організаціями та іншими державними органами. Зелена угода допомагає реалізовувати стійкі плани, наприклад, у сферах: енергетики, клімату, води, сировини, біорізноманіття, мобільності, біоекономіки, будівництва та їжі. З моменту створення у 2011 році було підписано понад 230 зелених угод, які прискорюють перехід

⁹ Arengudokument „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ kaasamisplaan ja ajakava. URL: <https://kliimaministeerium.ee/kliimapoliitika-pohialused-aastani-2050>

¹⁰ Kliimanõukogu. URL: <https://kliimaministeerium.ee/rohereform-kliima/kliimakindla-majanduse-seadus/kliimanoukogu>

¹¹ Algemene wet bestuursrecht. URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-05-01/#Hoofdstuk3_Afdeling3.4

¹² Klimaatwet. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>

¹³ Green Deal aanpak. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal>

Нідерландів до сталої економіки. Наразі додатково укладено понад 200 зелених угод, у яких бере участь понад 1200 сторін¹⁴.

Утворення дорадчих органів, які консультують Уряд та Парламент щодо законів і правил або політик, регламентується Рамковим законом про консультативні ради¹⁵, яким передбачені вимоги до їх складу, фахової кваліфікації членів дорадчих органів, порядку обрання членів, діяльності, звітності й оцінки їх ефективності.

Франція. Право кожного громадянина брати участь у розробці державних рішень, які мають вплив на довкілля, закріплено у Конституційному законі про Екологічну хартію Франції 2005 року¹⁶: Участь громадян у розробці рішень, що впливають на довкілля та доступ до інформації про стан довкілля, регламентується Розділом II Екологічного кодексу¹⁷, який включає: мету залучення громадськості; порядок участі в розробці планів, програм і проектів, що мають вплив на довкілля; екологічну оцінку; порядок участі в ухваленні рішень, що мають вплив на довкілля; місцеві консультації щодо проектів, які можуть мати вплив на довкілля; право доступу до інформації, що стосується довкілля та ядерної діяльності.

Екологічний кодекс передбачає також створення інституції, відповідальної за організацію публічних дебатів – Національної комісії з питань публічних дебатів (далі – Національна комісія). Національна комісія забезпечує участь громадськості у процесі розробки проектів розвитку або устаткування, що становлять національний інтерес для держави, місцевих і регіональних органів влади, державних установ і приватних осіб, які підпадають під категорії проектів, визначені у Кодексі та перелік яких встановлюється декретом Державної ради.

Для участі в обговоренні з питань довкілля, яке відбувається при консультативних органах, метою діяльності яких є вивчення екологічної політики та політики сталого розвитку, допускаються також асоціації із захисту довкілля. Асоціації з охорони довкілля, у межах законів і правил, уповноважені брати участь у консультаціях виключно з питань довкілля.

Якщо Уряд бажає організувати національне громадське обговорення щодо розробки проекту або запровадження реформи, що стосується державної політики, яка має значний вплив на довкілля, він може звернутися до Національної комісії з метою організації громадського обговорення. Проведення національного громадського обговорення також можуть вимагати шістдесят депутатів та/або шістдесят сенаторів та/або п'ятсот тисяч дорослих громадян Європейського Союзу, які проживають у Франції.

¹⁴ Green Deal. URL: <https://www.greendeals.nl/aanpak/naar-een-duurzame-samenleving>

¹⁵ Kaderwet adviescolleges. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008159/2022-07-01>

¹⁶ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement: L'igifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000790249/>

¹⁷ Code de l'environnement: legifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/

Представницьким органом організацій громадянського суспільства є також Економічна, соціальна та екологічна рада (далі – Рада), яка діє відповідно до Органічного закону №2021 від 15 січня 2021 року¹⁸.

Екологічним кодексом визначені також повноваження інших спеціальних інституцій у сфері клімату, до роботи яких залучаються представники громадянського суспільства, бізнесу, наукової спільноти. Наприклад, Вища рада з питань клімату є незалежним органом, підзвітним Уряду, члени якої обираються через їх науковий, технічний та економічний досвід у галузі кліматичних наук та екосистем, скорочення викидів парникових газів, а також адаптації та стійкості до зміни клімату.

Фінляндія. У Фінляндії можливість брати участь у прийнятті державних рішень щодо довкілля є фундаментальним екологічним правом громадянина, передбаченим § 20 Конституції¹⁹. Положення Орхуської конвенції знайшли відображення у Законі про адміністративну процедуру²⁰, Законі про охорону довкілля²¹, Законі про відкритість діяльності уряду²² тощо.

Метою прийняття Кліматичного закону Фінляндії (далі – Закону)²³ є, зокрема, посилення можливості парламенту та громадськості впливати на планування кліматичної політики. Положеннями Закону також визначається, що під час підготовки планів кліматичної політики (довгостроковий кліматичний план; національний план адаптації до зміни клімату; середньостроковий кліматичний план; кліматичний план землекористування тощо) громадськості має бути надана можливість ознайомитися з проектами планів та висловити свою думку щодо них. Також кліматичні плани підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону про оцінку впливу на довкілля планів і програм державних органів²⁴ та розгляду на Комісії з питань клімату і на Саамській кліматичній раді.

Комісія з питань клімату є науковим експертним органом, який надає рекомендації для підтримки прийняття рішень щодо кліматичної політики та сприяє діалогу між науковцями та урядовцями з питань клімату. Члени Комісії з питань клімату призначаються Урядом на основі пропозицій Міністерства довкілля. Її діяльність регламентується постановою Уряду²⁵.

¹⁸ LOI organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992836?r=Jwcvrwp2mJ>

¹⁹ 11.6.1999/731 Suomen perustuslaki. URL: <https://www.finlex.fi/fi/la/ki/ajantasa/1999/19990731>

²⁰ 6.6.2003/434 Hallintolaki: Finlex. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

²¹ 86/2000 Ympäristönsuojelulaki: Finlex. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000086>

²² Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

²³ Ilmastolaki 10.6.2022/423. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2022/20220423>

²⁴ Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200#P9>

²⁵ Valtioneuvoston asetus Suomen ilmastopaneelistista 349/2023. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230349>

Саамська кліматична рада, незалежний експертний орган, метою діяльності якого є залучення саамського народу до розробки кліматичної політики, яка складається з дослідників та носіїв саамських традиційних знань. Члени Саамської кліматичної ради призначаються Урядом на основі пропозицій Міністерства довкілля. Її діяльність регламентується постановою Уряду²⁶.

Висновки.

Часть громадськості у формуванні і реалізації державної кліматичної політики є невід'ємною частиною загальних стандартів демократичного суспільства та міжнародного права у сфері довкілля. Особливою вимогою Європейської спільноти у контексті кліматичної політики є впровадження відповідно до національних правил багаторівневого кліматичного та енергетичного діалогу як на етапі формування політики, так і в процесі оцінки прогресу (результатів). До такого діалогу залучаються: місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, бізнес-спільнота, інвестори та інші відповідні зацікавлені сторони.

Усі досліджувані держави застосовують різноманітні форми залучення зацікавлених сторін, визначені на законодавчому рівні. Законодавчі пропозиції є обов'язковими для оприлюднення та громадського обговорення. Досвід держав-членів ЄС свідчить, що проекти планів кліматичної політики підлягають громадським обговоренням та стратегічній оцінці впливу на довкілля (Естонія, Нідерланди, Франція, Фінляндія). Важливим аспектом залучення громадськості є також: визначення репрезентативності організацій громадянського суспільства, уповноважених брати участь в обговореннях та діяльності державних органів щодо довкілля (Франція); формування представницьких органів організацій громадянського суспільства та створення майданчиків для проведення змістовного діалогу між громадськістю та представниками влади (Нідерланди, Франція). Також поширеним методом залучення громадськості є формування спеціальних дорадчих органів, що складаються із заздалегідь визначених законом фахівців.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

²⁶ Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastonuuvostosta 435/2023. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230435>