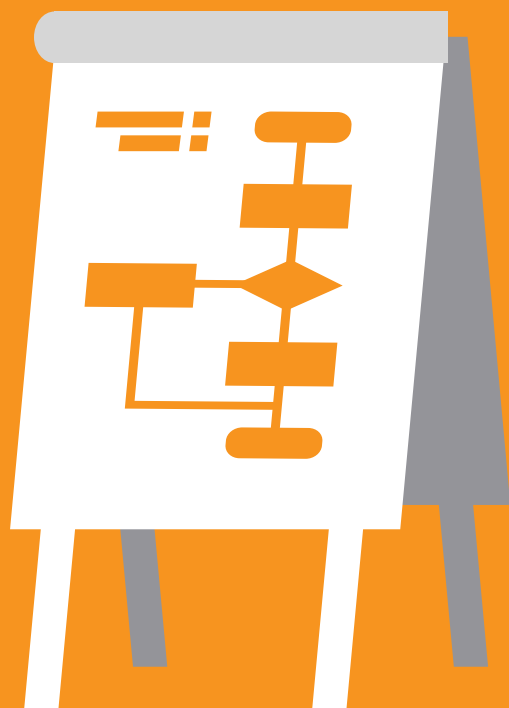


ПЕРЕВІРКА ДОЦІЛЬНОСТІ ПТАШИНОЇ ТА ОСЕЛИЩНОЇ ДИРЕКТИВ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналітичний документ



Січень 2018 року



Цей аналітичний документ описує політичний контекст, методологію та результати перевірки доцільності природоохоронних директив ЄС. Перевірка доцільності пташиної та оселищної директив ЄС проводилась в умовах політики дерегуляції і є одним із інструментів оцінки державної політики, що використовується в Європейському Союзі для ретроспективної оцінки екологічної політики та законодавства. Документ містить рекомендації щодо імплементації пташиної та оселищної директив в Україні.

Цей аналітичний документ було підготовлено в рамках проекту «Сприяння європейським реформам у сфері довкілля і зміни клімату в Україні» за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія» (<http://www.irf.ua/programs/eu/civicsynergy/>), під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. Його зміст є виключною відповідальністю Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

Цитувати як: «Перевірка доцільності пташиної та оселищної директив: уроки для України. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018).

Резюме	4
Вступ	8
1. Політичний контекст та мета перевірки доцільності	9
1.1. Розумне регулювання та регуляторна доцільність	9
1.2. Цілі та об'єкт перевірки доцільності природоохоронних директив	11
2. Механізм перевірки доцільності	13
2.1. Логіка оцінки	13
2.2. П'ять критеріїв доцільності	16
2.3. Процес здійснення перевірки доцільності.....	20
3. Основні висновки перевірки доцільності	22
3.1. Висновки щодо стану імплементації природоохоронних директив.....	22
3.2. Оцінка щодо п'яти основних критеріїв	24
4. Висновки та рекомендації для України.....	30
4.1. Загальні політичні висновки та рекомендації для України	30
4.2 Висновки та рекомендації щодо імплементації природоохоронних директив ЄС в Україні	33

МЕТОЮ цього аналітичного документу є ознайомити українську аудиторію з конкретним прикладом застосування інструменту оцінки політики Європейського Союзу – перевіркою доцільності пташиної та оселищної директив (*анг. – Fitness Check*), а також надати висновки і рекомендації в контексті імплементації цих природоохоронних директив в Україні.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати дві ключові природоохоронні директиви: так звані пташину директиву 2009/147/ЄС та оселищну директиву 92/43/ЄЕС. Ці директиви складають законодавчу основу функціонування Natura 2000 - мережі природоохоронних територій Європейського Союзу, що на сьогодні охоплює 27 312 об'єктів загальною площею 1 147 956 км².

З іншого боку, у Європейському Союзі був розпочатий процес перевірки доцільності цих директив в контексті політики дерегуляції (розумного регулювання): у 2012 році Європейська Комісія оголосила про впровадження Програми з регуляторної доцільності та практики (REFIT). Такий політичний контекст є цілком співзвучним з поточним політичним контекстом в Україні, де дерегуляція та розвиток підприємництва є одним з першочергових політичних пріоритетів розвитку.

ПЕРЕВІРКА ДОЦІЛЬНОСТІ – це інструмент комплексної оцінки політики, метою якого є визначити чи певний нормативно-правовий акт відповідає заявленим цілям його прийняття, тобто «доцільний». Перевірка доцільності – це ретроспективний інструмент, тобто застосовується до тих актів (політик), які вже прийняті і працювали на практиці певний час.

МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ перевірки доцільності природоохоронних директив включав логіку оцінки, критерії доцільності та вимоги щодо процесу її здійснення. Як інструмент комплексної оцінки політики, перевірка доцільності спиралась на п'ять критеріїв доцільності: актуальність (*relevance*), результативність (*effectiveness*), ефективність (*efficiency*), узгодженість (*coherence*), додана вартість ЄС (*EU added value*).

У грудні 2016 року, після трьох років здійснення перевірки доцільності природоохоронних директив, Європейська Комісія оприлюднила свій **ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК**, що оселищна та пташина директиви «є доцільними». Це означало, що перегляду (чи скасування) директив не буде.



Із результатів перевірки доцільності пташиної та оселищної директив можна зробити важливі висновки та рекомендації для України, де процес імплементації цих директив наразі перебуває на початковому етапі.

ОСНОВНІ ЗАГАЛЬНОПОЛІТИЧНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

- Перевірка доцільності підтвердила актуальність пташиної та оселищної директив ЄС, що означає довгострокову перспективу їх застосування в ЄС. Тому, їх імплементація в Україні в межах Угоди про асоціацію буде й надалі важливою для ЄС.



Будь-які сподівання з боку українських політиків та зацікавлених осіб на те, що ці директиви з часом втратять свою актуальність і їх імплементація може бути «відкладена» - марні.

- Поінформованість політиків, зацікавлених осіб, місцевих громад та громадянського суспільства про економічно-соціальні вигоди охорони природи є важливою запорукою результативності реформ у цій сфері.



Україні слід провести комплексну оцінку витрат та вигод від імплементації природоохоронних директив ЄС, зокрема з метою підвищення суспільної поінформованості та підтримки.

- Ефективність імплементації на практиці залежить від налагодження повноцінного діалогу з усіма зацікавленими особами.



Ефективна імплементація природоохоронних директив в Україні потребує налагодження дієвого міжсекторального та інституційного діалогу.

- Уніфіковані правила охорони природи, що їх встановлюють пташина та оселищна директива, є важливими для функціонування єдиного ринку в ЄС.



Дотримання європейських правил охорони природи ймовірно буде важливим питанням в контексті функціонування зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом.

- Перевірка доцільності – комплексний політичний інструмент оцінки секторальної політики в умовах дерегуляції.



В Україні аналогічний інструмент може бути ефективно використаний для оцінки секторального екологічного законодавства з метою як покращення процесу проектування реформ, так і для налагодження поінформованого політичного та експертного діалогу між «екологами» та «дерегуляторами».

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПТАШИНОЇ ТА ОСЕЛИЩНОЇ ДИРЕКТИВ В УКРАЇНІ

- Держави-члени Європейського Союзу демонструють значні відмінності у національних моделях імплементації природоохоронних директив.



Вибір Україною моделі імплементації пташиної та оселищної директив має враховувати досвід Європейського Союзу, проте й враховувати особливості національного контексту.

- Цілі директив – ключові елементи оцінки актуальності та результативності природоохоронних директив.



Юридично повноцінна імплементація директив в Україні наразі неможлива. Тому, під час проектування реформи у цій сфері необхідно першочергово зосередити увагу на досягненні цілей директив.

- Перевірка доцільності – лише один із інструментів оцінки політик в ЄС і він має ретроспективний характер (на відміну, наприклад, від оцінки впливу, яка має прогнозний характер)



Україні необхідно використовувати прогнозні інструменти оцінки політики в умовах, коли є вибір між різними моделями екологічних реформ.

У межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в Україні відбувається процес імплементації двох ключових природоохоронних директив: так званих пташиної директиви 2009/147/ЄС та оселищної директиви 92/43/ЄЕС. Водночас у самому ЄС було започатковано процес оцінки цих директив: перевірку їх доцільності. Очевидно, що результати такої перевірки мають бути цікавими для України, особливо беручи до уваги те, що перевірка доцільності в ЄС проходила в рамках політики дерегуляції, яка також актуальна й для України.

Перевірка доцільності – комплексний інструмент оцінки політики, який дозволяє ретроспективно оцінити чи окремий інструмент (наприклад, директива або регламент) відповідає своїй первинній меті і завданням на основі оцінки за визначеними критеріями «доцільності», конкретизованими політичними питаннями. Відповідь на ці питання лягає в основу подальшого рішення щодо майбутнього такого інструменту – можливо прийшов час його скасувати, бо він виконав свою місію, можливо він потребує вдосконалення, а можливо – слід покращити шляхи його виконання (застосування) на практиці. Іншими словами, перевірка доцільності – це останній етап класичного циклу застосування конкретного інструменту державної політики, який може змінити подальшу його долю.

Метою цього аналітичного документу є ознайомити українську аудиторію з конкретним прикладом застосування інструменту оцінки політики Європейського Союзу – перевіркою доцільності природоохоронних директив – та надати висновки і рекомендації в контексті імплементації природоохоронних директив в Україні. Для цього було проаналізовано доступні джерела щодо процесу та результатів перевірки доцільності природоохоронних директив. У ході роботи було також використано результати наших власних досліджень щодо процесу імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема перспектив імплементації пташиної директиви в Україні.

Структурно аналітичний документ поділено на чотири частини:

- У першій ми подаємо політичний контекст, у якому була реалізована перевірка доцільності. Це важливо, оскільки такий контекст – політика дерегуляції – близький до сьогоденних реалій в Україні.
- У другій частині ми розкриваємо сам механізм оцінки: методологію, критерії та процес її проведення. Це може бути цікаво для цілей використання такого інструменту в Україні (за аналогією).
- У третій частині ми даємо короткий опис основних результатів, отриманих під час проведення перевірки доцільності природоохоронних директив, акцентуючи на тих результатах, які є актуальними для України.
- Четверта, остання частина містить висновки, які, на нашу думку, може винести Україна та даємо кілька рекомендацій на майбутнє: як загально-політичних, так і щодо конкретних шляхів імплементації пташиної та оселищної директив.

Ми сподіваємось, цей аналітичний документ стане в нагоді усім, хто долучений до імплементації пташиної та оселищної директив та усім зацікавленим особам, яких цей процес може зачепити.

1. Політичний контекст та мета перевірки доцільності

1.1. Розумне регулювання та регуляторна доцільність

У 2010 році Європейська Комісія прийняла комюніке, яке засвідчило про перехід від політики «кращого регулювання» до політики «розумного регулювання»¹. Цей перехід був викликаний економічною та фінансовою кризою у попередні два роки, а нова політика – це спосіб усунути неповноцінні,



** Слід зауважити, що вказані у діаграмі етапи відображають розуміння циклу політики з точки зору Європейської Комісії у контексті політики розумного регулювання.*

неефективні чи нерезультативні регуляторні інструменти (у першу чергу для середнього та малого бізнесу).

Розумне регулювання спрямоване на увесь цикл політики – розробка законодавства, імплементация, застосування, оцінка та перегляд (див. Діаграму 1). Серед цих етапів оцінку виділяють як особливо важливий етап, який дозволяє ретроспективно проаналізувати доцільність окремих регуляторних політик (зокрема, певних актів законодавства ЄС у сфері охорони довкілля).

Відповідно до політики розумного регулювання у 2012 році Європейська Комісія започаткувала Програму з регуляторної доцільності та практики (REFIT)², в результаті втілення якої було реалізовано

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Smart Regulation in the European Union. COM/2010/0543.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness COM(2012) 746.

1. Політичний контекст та мета перевірки доцільності

понад 200 ініціатив з «покращення регулювання».³ Головною метою REFIT є усунення зайвих регуляторних витрат (тобто тягаря) та забезпечити, щоб законодавство ЄС залишалось доцільним. Іншими словами – спрощення та «здешевлення» окремих актів законодавства. Хоча «перевірка доцільності» як окремий інструмент оцінки політики в конкретній сфері була впроваджена раніше, ця програма інтегрувала її у свій механізм. На перших етапах програми було здійснено масштабний попередній аналіз усього законодавства ЄС та виявлено сфери, які потребували подальших дій. Серед таких запропонованих на основі попереднього аналізу дій – перевірка доцільності (анг. - *Fitness Check*).

Таким чином, перевірка доцільності була запроваджена як політична ініціатива (інструмент) в умовах реалізації Європейською Комісією політики розумного регулювання, спрямованої на спрощення законодавства ЄС, яка за своєю суттю означає політику дерегуляції.

Політичний контекст, що зумовив запровадження інструменту перевірки доцільності в ЄС, цілком співзвучний з поточним політичним контекстом в Україні. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» першочерговим пріоритетом за вектором розвитку визначила дерегуляцію та розвиток підприємництва.⁴ З цієї метою було створено Платформу ефективного регулювання⁵ та створено Офіс ефективного регулювання⁶. Завданнями останнього є:

- проаналізувати існуюче регуляторне поле за найбільш важливими напрямками для малого й середнього бізнесу;
- побудувати «регуляторне дерево» – перелік нормативних актів, що регламентують питання;
- оцінити ці акти з точки зору ефективності та корисності;
- оцінити відповідність актів міжнародним зобов'язанням;
- ліквідувати зайві регуляторні акти.

Зрозуміло, що об'єктом цієї роботи є й екологічне законодавство в частині регуляторних актів. Водночас, засади екологічного права відображають високий суспільний інтерес у збереженні загальних благ (як самої природи, так і екологічних послуг, що надаються екосистемами). Традиційні підходи до аналізу регуляторного поля у цій сфері можуть завдати значної шкоди інтересам суспільства в цілому, оскільки такий суспільний інтерес не завжди має персоніфікованого носія (особу) та виражений в її майнових правах чи інтересах. Тому, перевірка доцільності як інструмент дерегуляції у сфері охорони довкілля може бути корисним прикладом концептуальних та методологічних рамок для дискусії між «дерегуляторами» та «екологами».

³ Імплементация екологічних зобов'язань в умовах дерегуляції в Європейському Союзі: досвід кращих практик для України. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2017. С.13.

⁴ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

⁵ <https://regulation.gov.ua>

⁶ <http://brdo.com.ua>

1.2. Цілі та об'єкт перевірки доцільності природоохоронних директив

Метою перевірки доцільності є визначити, чи певний нормативно-правовий акт відповідає заявленим цілям його прийняття, тобто «доцільний» (анг.- *fit for purpose*). Сама перевірка доцільності є комплексною оцінкою політики, яка спирається на п'ять критеріїв⁷ доцільності: актуальність (*relevance*), результативність (*effectiveness*), ефективність (*efficiency*), узгодженість (*coherence*), додана вартість ЄС (*EU added value*).⁸ Перевірка доцільності включає оцінку:

- досягнень та труднощів у імplementації та інтегруванні директив;
- витрат, пов'язаних з імplementацією та не-імplementацією директив;
- адміністративного тягаря, викликаного імplementацією та можливостей для покращення імplementації та зменшення адміністративного тягаря при одночасному збереженні єдності цілей директив;
- стану імplementації в державах-членах ЄС;
- думок основних зацікавлених сторін.

Об'єктом перевірки були дві природоохоронні директиви ЄС: пташина директива 2009/147/ЄС та оселищна директива 92/43/ЄЕС. Обидві директиви є серед зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Директиви про захист птахів та щодо оселищ – головні правові інструменти для збереження та сталого використання природи в ЄС, особливо через мережу природоохоронних територій Natura-2000. Ці директиви – ключові елементи Стратегії щодо біорізноманіття Європейського Союзу.

Директива про захист диких птахів 79/409/ЄЕС (зараз 2009/147/ЄС) була першим системним правовим актом ЄС у сфері охорони довкілля. На момент свого прийняття у 1979 році директива пропонувала передовий підхід до збереження природи: окрім окремих видів, механізм охорони диких птахів передбачав охорону середовищ їх існування. Політичним підґрунтям для прийняття директиви була дискусія про значні втрати популяцій великої кількості видів птахів, які зустрічаються в Європі.⁹

Загальною метою Директиви про захист диких птахів є збереження популяції усіх видів диких птахів, які природно проживають на європейській території держав-членів на рівні, що відповідає, головним чином, екологічним, науковим та культурним вимогам, беручи до уваги при цьому економічні і рекреаційні потреби, або адаптувати популяцію цих видів до такого рівня. Механізм захисту диких птахів, передбачений директивою, включає заходи з охорони, управління та контр-

⁷ Ці критерії є загальними і обов'язковими для будь-якого інструменту оцінки політики в рамках REFIT, не лише в межах перевірки доцільності.

⁸ Детальний аналіз кожного критерію подано у розділі 2.2. Див. також Діаграму 2.

⁹ Детальніше про Пташину директиву та її імplementацію в Україні див. Імplementація в Україні Директиви ЄС про захист диких птахів. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2016).

1. Політичний контекст та мета перевірки доцільності

олю за дикими птахами, а також вимоги до їх використання. Головними елементами цього механізму є:

- Створення спеціальних природоохоронних територій для захисту вразливих видів птахів (охорона середовищ існування (оселищ). Такі території створюються на основі виключно орнітологічних критеріїв та автоматично включаються до мережі Natura 2000.
- Заборона діяльності, яка прямо завдає шкоди птахам (наприклад, порушення гнізд).
- Обмеження комерційного використання та полювання на птахів.

Директива про збереження оселищ 92/43/ЄЕС містить подібний механізм з метою збереження видів флори та фауни та оселищ європейського значення:

- Створення спеціальних заповідних територій для захисту оселищ, які разом з пташиними територіями формують всеєвропейську мережу природоохоронних територій Natura 2000 (створена цією є директивою).
- Встановлення обмежень та механізмів для захисту оселищ на таких заповідних територіях, наприклад, оцінка впливу на оселища від господарської діяльності.
- Охорона вразливих видів флори та фауни (не лише їх оселищ) за межами самої мережі Natura 2000.

Перевірка доцільності – це ретроспективний аналіз, який охоплює увесь період дії директив (з 1979 для пташиної директиви та з 1992 для оселищної директиви). Географічно, зрозуміло, це охоплювало територію ЄС, хоча з цим виникали певні труднощі, оскільки охоплуваний період дії директив включає і всі етапи розширення Європейського Союзу.

Результати перевірки доцільності мали стати основою для подальших дій Європейської Комісії у цій сфері, зокрема рішень щодо подальшої долі самих директив.

2. Механізм перевірки доцільності

У цьому розділі ми розглянемо методологію та процес перевірки доцільності. До методологічних питань ми відносимо так звану «логіку оцінки» та критерії доцільності, які застосовувались для оцінки. Остання частина цього розділу описує процес, що був застосований до проведення перевірки доцільності. В цілому, перевірка доцільності, як комплексна оцінка політики, мала спиратись на достатню доказову базу (evidence-based).

2.1. Логіка оцінки

З метою проведення оцінки Європейська Комісія запропонувала використовувати особливий «логічний» підхід, що в цілому відповідає методології планування та реалізації ініціатив та проектів ЄС (логічна матриця). Для цього, по-перше, було створено логічну матрицю впровадження для обидвох директив (див. Діаграму 2) та, по-друге, логічну матрицю оцінки (див. Діаграму 3). Такий підхід, на нашу думку, є яскравим відображенням не лише засад дерегуляції, але й мислення та підходів до стратегічного планування суб'єктів економічної діяльності (бізнесу).

Так, з методологічної точки зору логічна матриця впровадження директив, зображена на Діаграмі 2, є добре знайомою суб'єктам отримання технічної допомоги ЄС в Україні, оскільки повністю відображає відповідні вимоги до розробки проектів, що фінансуються Європейським Союзом. Вона включає такі елементи: потреби, цілі, ресурси, діяльність, продукти, результати та вплив.

Цілком зрозуміло, що під час розробки/прийняття відповідних директив держави-члени не керувались такою «логікою», принаймні формально. Водночас, саме такий підхід до оцінки обидвох директив як інструментів екологічної політики був покладений в основу перевірки доцільності. На елементах логічної матриці побудовано наступний, ключовий елемент методології перевірки доцільності: логіку оцінки. Логіка оцінки зображена на Діаграмі 3 і, як бачимо, повністю побудована навколо елементів логічної матриці впровадження. Вона відображає зв'язки між елементами (етапами) матриці впровадження та конкретними критеріями доцільності. Слід зауважити, що мандат на проведення перевірки доцільності¹⁰ містить посилання на «причинно-наслідковий» підхід в оцінці, що відображає подібний, «логічно-матричний» підхід до аналізу директив як інструментів екологічної політики.

Таким чином, в основу перевірки доцільності було покладено логічно-матричний підхід до аналізу впровадження пташиної та оселищної директив, який радше відображає підходи до планування ініціатив (проектів) Європейської Комісії та бізнесу, а не засади формування державної політики, зокрема й окремих її інструментів.

¹⁰ Fitness check mandate for nature legislation. DG Environment (2014).

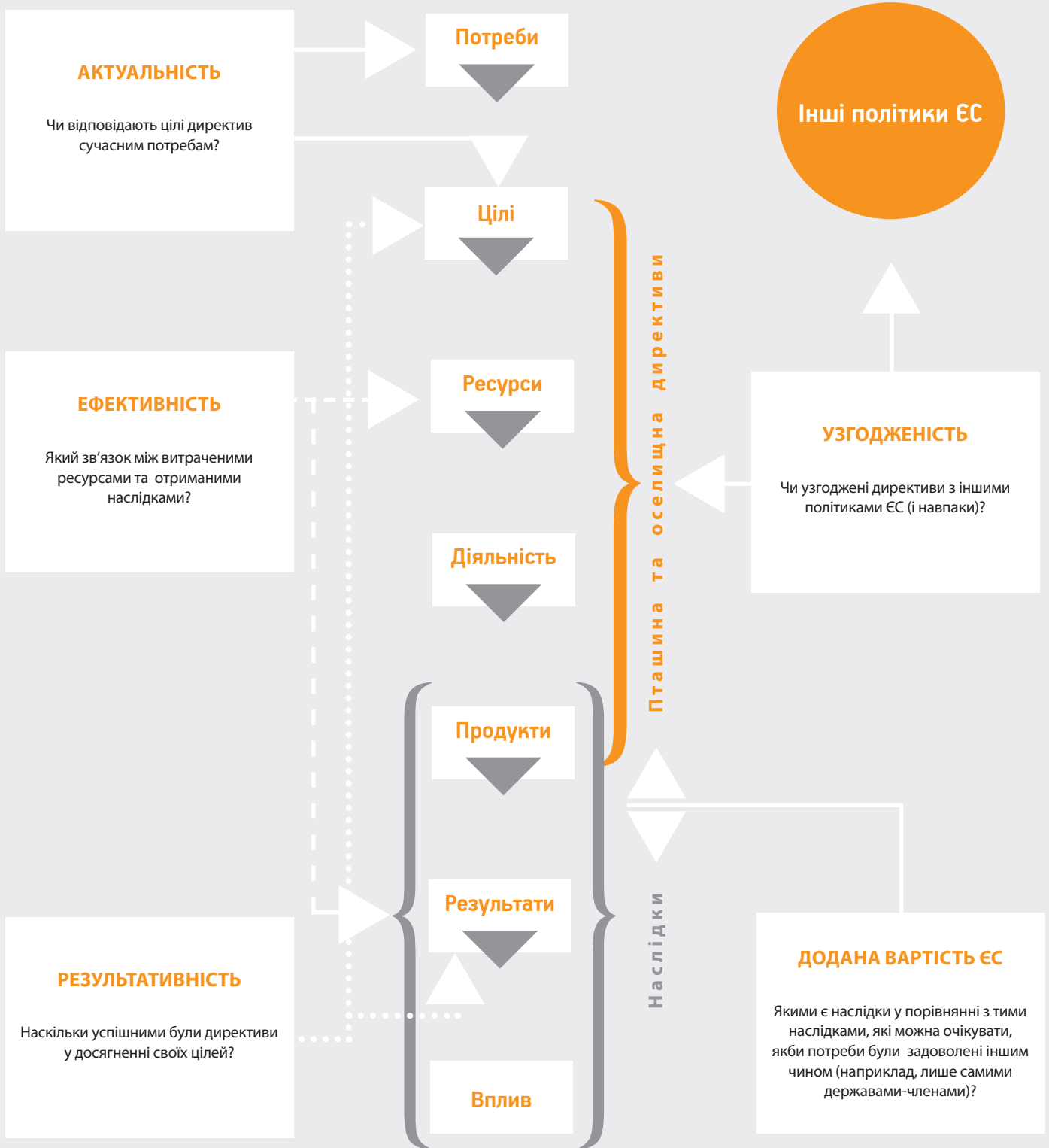
2. Механізм перевірки доцільності

ДІАГРАМА 2. ЛОГІЧНА МАТРИЦЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПТАШИНОЇ ТА ОСЕЛИЩНОЇ ДИРЕКТИВ.¹¹



¹¹ Подається за Commission staff working document. Fitness check (Brussels, 16.12.2016, SWD(2016) 472 final).

ДІАГРАМА 3. ЛОГІКА ОЦІНКИ¹²



¹² Подається за Commission staff working document. Fitness check (Brussels, 16.12.2016, SWD(2016) 472 final).

2.2. П'ять критеріїв доцільності

Як зазначалось вище, перевірка доцільності є комплексною оцінкою політики, яка спирається на п'ять критеріїв доцільності: актуальність (*relevance*), результативність (*effectiveness*), ефективність (*efficiency*), узгодженість (*coherence*), додана вартість ЄС (*EU added value*).

Під *актуальністю* Європейська Комісія розуміла відповідність цілей директиви потребам самих видів флори та фауни та оселищ. Іншими словами, чи важливо і чому впроваджувати такі інструменти з точки зору стану видів та оселищ. *Результативність* відображає прогрес у досягненні цілей директив шляхом порівняння цілей з наслідками впровадження директив (продуктами, результатами та впливом). Як було зазначено у мандаті на проведення перевірки доцільності, результативність – це ступінь успішності чогось у досягненні бажаного результату. *Ефективність* означає співвідношення між використаними ресурсами та наслідками впровадження директив (продуктами, результатами та впливом). Ефективність можна також розуміти через рівень надмірних витрат на досягнення результатів, проте це ширший критерій, аніж аналіз «витрати-вигоди» (анг.- costs-benefits). Оцінка на *узгодженість* передбачає пошук підтверджень синергії та, навпаки, невідповідності між директивами та іншими політиками ЄС, які мали б впроваджуватись разом (пов'язані). Іншими словами, йдеться про цілісність директив та інших політик ЄС. Останній критерій – *додана вартість ЄС* – передбачає оцінку необхідності (виправданості) дій на рівні ЄС, у тому числі підтвердження практичних змін, що відбулись виключно завдяки діям на рівні ЄС.

На етапі формування завдання на проведення перевірки доцільності Європейська Комісія деталізувала критерії конкретними питаннями, на які треба було дати відповідь у межах кожного критерію. Для кожного питання під час проведення перевірки було запропоновано також «підходи для оцінки». Наприклад, для відповіді на питання першого блоку (щодо результативності) було визначено такі підходи: оцінити популяції птахів та їх тенденції; оцінити популяції інших видів флори та фауни та їх тенденції; оцінити стан збереження оселищ та їх тенденції; оцінити достатність мережі Natura 2000 в історичній ретроспективі; порівняти поточну ситуацію з очікуваною; вивчити поточні тенденції.¹³

¹³ Детальна таблиця таких підходів подана у Додатку 4 до робочого документу ЄК (Commission staff working document. Fitness check (Brussels, 16.12.2016, SWD(2016) 472 final).

Питання, на які мала дати відповідь перевірка доцільності



Актуальність

- Чи європейське законодавство з охорони природи й надалі спрямоване на вирішення ключових проблем та стурбованості щодо видів та оселищ, які важливі для Співтовариства?
- Чи адаптовані були директиви відповідно до науково-технічного прогресу?
- Наскільки актуальними є директиви для досягнення сталого розвитку?
- Наскільки актуальним є європейське природоохоронне законодавство для громадян ЄС і який рівень їх підтримки цього законодавства?
- Якими є очікування громадян ЄС щодо ролі ЄС у охороні природи?



Результативність

- Який прогрес був зроблений державами-членами у досягненні цілей, визначених директивами та іншими політичними документами? Чи відповідає цей прогрес початковим очікуванням? Коли основні цілі будуть повністю досягнуті?
- Який внесок директив у збереження біорізноманіття? Зокрема, в якій мірі вони сприяють досягненню мети та цілей Стратегії ЄС з біорізноманіття?
- Які основні фактори (наприклад, імплементація державами-членами, дії зацікавлених осіб) сприяли чи заважали досягненню цих цілей?
- Поза цими цілями, чи призвели директиви до якихось значних змін, позитивних та негативних?



Ефективність

- Які витрати та вигоди (грошові та не-грошові), пов'язані із дотриманням директив з боку держав-членів та самого ЄС?
- Чи наявність та доступність до фінансування сприяє чи перешкоджає імплементації директив?
- Чи є значні відмінності у витратах, що здійснюють держави-члени і що їх спричиняє? Чи є витрати, які можна вважати непропорційними отриманим вигодам? Зокрема, чи витрати, пов'язані із дотриманням, пропорційні вигодам від обидвох директив? Чи можна ідентифікувати передову практику, зокрема, щодо ефективності витрат на імплементацію державами-членами?





Питання, на які мала дати відповідь перевірка доцільності

- Якими ймовірно будуть витрати, пов'язані з не-імплементациєю законодавства?
- Беручи до уваги цілі та вигоди від обидвох директив, чи є докази того, що вони спричинили надмірний адміністративний тиск?
- Чи є достатня та доступна науково-інформаційна база, яка б дозволила ефективну імплементацию директив?



Узгодженість

- Наскільки цілі директив є узгодженими між собою?
- У якій мірі цілі директив належно інтегровані та узгоджені з іншими секторами екологічного законодавства/політики ЄС, включаючи оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку? Чи достатньо було використано можливості інтегрування з іншими цілями політик (напр., управління водними ресурсами, захист від паводків, морська політика, адаптація до зміни клімату)?
- У якій мірі природоохоронні директиви доповнюють чи взаємодіють з іншими секторальними політиками ЄС у сферах землекористування та водокористування на рівні ЄС та держав-членів (напр., сільське господарство, регіональний розвиток, енергетика, транспорт, дослідження тощо)? Як ці політики впливають на імплементацию природоохоронних директив (позитивно чи негативно)?
- У якій мірі ці директиви підтримують внутрішній ринок ЄС та рівні умови для суб'єктів господарювання?
- У якій мірі юридичний обов'язок ЄС спів-фінансувати мережу Natura 2000 згідно статті 8 Оселищної директиви був успішно інтегрований у використання основного секторального фінансування?
- Чи існують часткове перекриття, прогалини та/чи невідповідності, що значно заважають досягненню цілей?
- Яким чином директиви доповнюють інші дії та завдання стратегії з біорізноманіття для досягнення цілей ЄС у сфері біорізноманіття?
- Наскільки узгодженими є директиви з міжнародними та глобальними зобов'язаннями у сфері охорони природи та біорізноманіття?



Додана вартість ЄС

- У чому полягала додана вартість ЄС і якою ймовірно була б ситуація, якби європейського природоохоронного законодавства не існувало?
- Чи питання, на вирішення яких спрямовані директиви, і надалі вимагають дій на рівні ЄС?

Як бачимо, завдання на проведення перевірки доцільності містить і політичну частину: питання, які мали б забезпечити інформований процес формування політики ЄС у цій сфері. Зміст питань відображає й комплексність оцінки, яка мала охопити не лише екологічні, але й економічні та соціальні питання імплементації директив. Таким чином, у цілому методологія проведення перевірки доцільності передбачає отримання відповідей на питання щодо змісту політики ЄС у сфері охорони природи за п'ятьма критеріями доцільності, проте сам аналіз покладено на логічно-матричний підхід до впровадження директив. Це, ймовірно, відображає політичні рамки проведення перевірки доцільності – здійснення політики розумного регулювання (дерегуляції).

2.3. Процес здійснення перевірки доцільності

Важливим елементом здійснення перевірки доцільності було спланувати сам процес оцінки. Планування процесу відбувалось під час підготовки так званого мандату на проведення перевірки доцільності, робота над яким розпочалась одразу після оголошення Європейською Комісією про намір провести перевірку доцільності природоохоронних директив (жовтень 2013). Вже у лютому 2014 року мандат був затверджений спеціально створеною Керівною групою, яка включала представників різних департаментів Європейської Комісії (і оприлюднений). Керівна група здійснювала нагляд за усім процесом проведення перевірки доцільності.

Слід зазначити, що первинно часові рамки передбачали, що увесь процес відбуватиметься з лютого 2014 року (коли був затверджений мандат на перевірку доцільності) до початку 2016 року (коли мав бути готовий робочий документ чи комюніке), тобто близько двох років. Насправді, процес оцінки був завершений лише наприкінці 2016 року, тобто зайняв практично три роки. Після звершення перевірки доцільності на основі отриманих результатів був прийнятий План дій¹⁴, до якого на початку 2017 року було розроблено дорожню карту.¹⁵ Оскільки цей процес, що був запущений після перевірки доцільності, не є предметом цього аналітичного документу, ми не розглядаємо його детально (див. Розділ 3).

Ключовими етапами проведення перевірки доцільності були:

- Створення веб-сторінки на сайті Директорату з охорони довкілля для інформування про увесь процес перевірки доцільності
- Укладання контракту з підрядником для проведення допоміжного дослідження
- Збір доказової інформації та консультації з державами-членами
- Цільові консультації з основними зацікавленими сторонами
- Громадське обговорення через Інтернет
- Конференція високого рівня для обговорення попередніх результатів
- Підготовка та оприлюднення підсумкового звіту Європейської Комісії з перевірки доцільності.

Паралельно йшла підготовка звіту про стан природи в ЄС (на основі звітів за статтю 17 оселищної директиви та 12 статті пташиної директиви) та середньострокова оцінка Стратегії ЄС з біорізноманіття. Обидва ці документи також слугували фактичною базою для оцінки.

Окремі етапи цього процесу заслуговують на детальний розгляд у зв'язку із їх наслідками для оцінки.

Збір доказової (фактичної) інформації був одним з ключових етапів процесу та включав огляд наявної наукової літератури з відповідних питань, що були поставлені в межах кожного критерію, та консультації

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/index_en.htm

¹⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm

з зацікавленими особами. Окрім того, з точки зору збору інформації цей етап доповнювався підготовкою звіту про стан природи в ЄС (який, у свою чергу, базувався на звітах про імплементацію директив). Під час огляду наукових джерел (літератури) підрядник проаналізував близько 1,800 таких джерел (документів, статей, баз даних тощо). Після цього було розпочато збір інформації шляхом консультацій з зацікавленими сторонами. Для цього до кожної держави-члена було надіслано опитувальник¹⁶, при чому у кожній державі було обрано по чотири респондента (усього 112 респондентів) у відповідності до таких категорій: державний природоохоронний орган, інший державний орган, представник бізнесу (приватного сектору) та громадська екологічна організація. Окрім того, опитувальник було надіслано до 47 організацій та установ, що працюють на рівні ЄС. Одночасно, було обрано десять держав-членів, куди були направлені місії для проведення очних консультацій з зацікавленими сторонами.

Громадське обговорення мало на меті дізнатись думку громадян ЄС щодо природоохоронних директив і проводилось через Інтернет протягом трьох місяців. Одночасно громадські екологічні організації в ЄС почали широку кампанію *Nature Alert*¹⁷, інформуючи про процес та агітуючи громадян надати свою думку та коментарі. Організатори цієї кампанії стверджують, що через їх платформу було залучено 520 325 осіб, що складає 94% усіх респондентів (ЕК підтвердила, що принаймні 505 548 (92%) наданих відповідей повністю відтворювали запропоновані цієї кампанією відповіді). Під час аналізу результатів громадського обговорення¹⁸ було виявлено принаймні 12 подібних цільових кампаній, організованих різними зацікавленими групами. Зокрема, наступною за кількістю відповідей була кампанія Aktionsbündnis Forum Natur AFN (представляє інтереси сільського господарства, лісництва, мисливців та рибалок), яка залучила близько 6 243 громадян. У підсумку, Європейська Комісія отримала 552 470 звернень, 99% з яких – від фізичних осіб. Це найбільша кількість відповідей, які коли-небудь отримувала Європейська Комісія під час он-лайн консультацій.

Проведення оцінки було б неможливим без експертної та аналітичної підтримки, що надавалась в рамках контракту підрядником (загальна сума контракту бл. 600 тис. євро). Підрядник по суті супроводжував увесь процес оцінки і, окрім надання методологічної підтримки, збору первинної фактичної інформації, також відповідав за супровід інших етапів оцінки, зокрема і громадського обговорення. Остаточний звіт підрядника власне відображав усі результати оцінки на 700 сторінках¹⁹ і, на запит громадськості, був наданий для ознайомлення Європейською Комісією.

Як бачимо, значна частина процесу була спрямована на збір фактичної інформації, що викликано вимогою «доказовості» в процесі оцінки.

¹⁶ Evidence Gathering Questionnaire for the Fitness Check of the Nature Directives, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Evidence%20Gathering%20Questionnaire.pdf

¹⁷ Детальніше про кампанію див. <https://www.naturealert.eu/>

¹⁸ Report on the open public consultation of the 'fitness check' on the Birds and Habitats Directives http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/consultation/public%20consultation_FINAL.pdf

¹⁹ Milieu, IEEP and ICF, Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, March 2016.

3. Основні висновки перевірки доцільності

16 грудня 2016 року, після трьох років здійснення перевірки доцільності, Європейська Комісія оприлюднила свій загальний висновок, що оселищна та пташина директиви «є доцільними»²⁰ у рамках загальної Стратегії ЄС з біорізноманіття. У цьому полягав ключовий політичний результат цього процесу і він означав, що перегляду (внесення змін) чи скасування директив не буде.

Ключові спеціальні (змістовні) висновки щодо кожного елементу оцінки можна виділити у дві групи: висновки щодо стану імплементації та відповіді на п'ять груп запитань (по кожному критерію доцільності), які ми і розглядаємо нижче.

Окрім цього, загальний висновок ЄК супроводжувався додатковим висновком про те, що досягнення цілей директив та реалізація їх повного потенціалу залежатиме від значного покращення їх імплементації з точки зору результативності та ефективності, партнерських стосунків різних зацікавлених осіб у державах-членах та ЄС, щоб досягнути практичних результатів. Це поклато початок подальшому процесу (т.зв. *follow-up*), в рамках якого був прийнятий план дій²¹ та, зовсім нещодавно, дорожня карта. План дій містить 15 конкретних заходів на 2017-2019 рр. у межах чотирьох пріоритетних сфер: (а) покращення керівництва та знань, а також забезпечення кращої узгодженості з ширшими соціально-економічними цілями, (б) побудова політичної відповідальності та посилення дотримання, (в) посилення інвестування в Natura 2000 та покращення узгодження з фінансовими інструментами ЄС, (г) покращення комунікації та інформування, залучення громадян, зацікавлених осіб та громад.

3.1. Висновки щодо стану імплементації природоохоронних директив

Стан імплементації оцінювався щодо чотирьох спеціальних цілей директив (див. Діаграма 2) та, додатково, щодо стану популяцій видів та оселищ (на основі Звіту про стан природи в ЄС).

Ціль А: Забезпечити, щоб найбільш цінні оселища управлялись та були захищеними та формували узгоджену мережу. Починаючи з 90-х років площа та кількість природоохоронних територій Natura 2000 постійно зростала завдяки, зокрема, судовим позовам Європейської Комісії проти держав-членів та наявності фінансування в межах фінансування регіональної політики ЄС. Останні дані так званого барометру Natura 2000 засвідчили, що станом на січень 2016 року мережа Natura 2000 об'єднувала

²⁰ The Executive Summary of the Fitness Check (2016).

²¹ An Action Plan for nature, people and the economy. COM(2017) 198 final.

27 312 об'єктів загальною площею 1 147 956 км². Це - найбільша у світі наднаціональна мережа природоохоронних територій. Водночас між державами-членами є суттєві відмінності з точки зору частки площ таких об'єктів у загальній площі суходолу країн: від 38% у Словенії до 8% у Данії та Великобританії. Це частково пояснюється різницею у «багатстві» біорізноманнітя різних країн, а частково – історичними відмінностями в інтенсивності землекористування. Назагал, «нові держави-члени» Центрально-Східної Європи мають вищі частки природоохоронних територій (об'єктів). Окрім того, є значні відмінності у встановленні меж таких об'єктів: від встановлення широких меж, що включають і нецінні площі, до чіткого розмежування цінних і нецінних територій (площ). Перший підхід вимагає більш гнучкого управління, зокрема, чіткого зонування. Хоча плани управління територіями Natura 2000 не є вимогою директив, багато держав-членів встановили таку вимогу у національному законодавстві. На практиці, близько 50% усіх територій (об'єктів) Natura 2000 мають детальні плани управління.²² Значний прогрес досягнуто у збереженні об'єктів мережі та проведенні оцінки впливу на оселища.

Ціль В: Управляти/відновлювати оселища/ландшафти за межами Natura 2000. Немає достатньої фактичної інформації щодо таких заходів, оскільки держави-члени не звітують про це і, відповідно, не збирають інформації. Загалом, у Комісії склалось враження, що широкий спектр заходів застосовується державами для охорони територій поза межами об'єктів Natura 2000. Деякі держави-члени (Естонія, Франція, Німеччина та Нідерланди) запровадили ініціативи щодо розвитку екологічних мереж, які створюють коридори для поєднання природоохоронних територій. Хоча Європейська Комісія розробила рекомендації з цього питання, широкого застосування така практика не має в ЄС.

Ціль С: Забезпечити захист та стале використання видів. Виявилось, що впровадження заходів для охорони видів в рамках обидвох директив важко оцінити, оскільки держави-члени не мають зобов'язання звітуватись про це, окрім випадків надання виключення. Основна інформація з цього питання доступна лише через скарги, що їх отримувала Європейська Комісія. Головним чином скарги стосувались захисту видів за статтею 5 пташиної директиви та статтею 12 оселищної директиви, а також щодо полювання відповідно до статті 7 пташиної директиви. Склалася судова практика щодо надання виключень (дозволів на полювання). Так, Суд ЄС встановив загальний принцип, згідно з яким умови статті 9 пташиної директиви мають на меті обмежити надання виключень.

Ціль D: Забезпечити належні знання, дані та освіту. З часу прийняття директив відзначається значне зростання кількості, якості даних про стан видів та оселищ та їх уніфікації. Значно зросла кількість досліджень щодо видів та оселищ, особливо стосовно об'єктів Natura 2000. Директиви також сприяли іншим дослідженням, як от розробка Європейського червоного списку (що включає бл.6000 видів) за ініціативи МСОП та BirdLife International. Нещодавно було складено Європейський червоний список оселищ.

²² Спостерігаються значні відмінності між державами і з цього питання: станом на 2012 рік Словенія звітувала про 100% наявність планів управління, в той час як Болгарія і Ірландія не мали жодного.

3. Основні висновки перевірки доцільності

Стан видів та оселищ. Найбільш достовірним джерелом інформації про стан видів та оселищ є звіти держав-членів ЄС, що подаються відповідно до положень обидвох директив. Остання комплексна оцінка – Стан природи в ЄС – охоплює період 2007-2012 рр. Аналіз популяцій 400 видів птахів свідчить, що 52% з них мають «захищений» (добрий) стан. Короткострокові тенденції (2001-2012) популяцій птахів свідчать, що 30% зменшуються, 28% збільшуються, 21% стали, і 19% невідомі. Довгострокові тенденції стану популяцій птахів (1980-2012) свідчать, що 27% зменшуються, 31% збільшуються, 11% стали. Для близько 30% видів птахів дані про довгострокові тенденції стану популяцій недоступні. Загалом, стан популяцій видів, що захищені пташиною директивою (наразі 194) набагато кращий. Стан популяцій інших видів (не птахів): 23% мають сприятливий стан, бл.60% – несприятливий (несприятливо-поганий + несприятливо-неадекватний). Стан оселищ є набагато гіршим у порівнянні з окремими видами фауни та флори. Лише близько 16% оселищ європейського значення мають сприятливий стан, а 77% – несприятливий. Цікавим є виділення причин (факторів тиску та загроз) негативного впливу на види та оселища. Щодо екосистем суходолу, найбільший негативний вплив на екосистеми мають сільське господарство та антропогенна зміна природних умов». До найбільш вагомих антропогенних змін природних умов відносять такі види діяльності, як зміни стану водних об'єктів, зміни гідрологічних режимів, зменшення поєднаності оселищ та забір водних ресурсів.

Імплементация директив відбувалась на фоні пришвидшених темпів урбанізації, змін у демографії та звичок у харчуванні, технологічних змін, поглиблення інтеграції ринку та зміни клімату – усі ці фактори вели до безпрецедентного попиту на земельні ресурси. «Вилучення земель» домінує в ЄС, що веде до деградації земель, яка посилюється високим рівнем фрагментації земельних ресурсів (30%).

3.2. Оцінка щодо п'яти основних критеріїв

Оцінка щодо кожного з п'яти критеріїв доцільності передбачає відповіді на запитання, що були поставлені до кожного критерію. Для цілей загальних висновків відповіді на ці запитання було інтерпретовано у світлі інформації щодо стану імплементації. У цьому розділі ми пропонуємо детальні відповіді лише на окремі, актуальні для України на даному етапі імплементації директив, питання, але подаємо усі загальні висновки щодо критеріїв доцільності.

Актуальність

Загальні цілі директив залишаються актуальними. Директиви не містять переліку конкретних видів діяльності, які є джерелом загрози чи тиску на види чи оселища. Натомість директиви ставлять конкретні (спеціальні) цілі, покладаючи на держави-члени зобов'язання самостійно визначати та реагувати на загрози для видів та оселищ. Це є перевагою директив, які не потребують внесення змін

при появі нових загроз. Таким чином, підхід, втілений у директивах, є ціле-орієнтований і здатний вирішити ключові проблеми.

Додатки до директив неодноразово були доповнені і хоч вони не охоплюють повністю усі таксономічні групи, «парасольковий» ефект мережі Natura 2000 поширюється на значну кількість видів, що потребують охорони, але не включені до додатків директив. Включення невеликої кількості видів до об'єктів строгої охорони за директивами піддається критиці з боку окремих зацікавлених сторін, оскільки з часу прийняття директив такі види значно розширили ареали свого поширення та збільшилися їх популяції (наприклад, вовки), або їх популяції в окремих державах-членах є більш ніж достатніми (наприклад, деякі види гусей). У підсумку, внесення змін до додатків потребує методології, яка б була більш цілісною, надійною та прозорою, враховувала зобов'язання за міжнародними угодами та не призводила до юридичної невизначеності у період становлення самої мережі Natura 2000.

Охорона природи сильно турбує і є важливою для громадян ЄС, у тому числі як невід'ємна складова економічного розвитку, а біорізноманіття – важлива база для виробництва товарів, наприклад продуктів харчування, палива та медикаментів. Це підтверджує актуальність директив та їх цілей.

Результативність

Результати оцінки засвідчили, що в цілому загальні цілі директив ще не були досягнуті і наразі неможливо спрогнозувати, коли вони можуть бути досягнуті, оскільки значна частина видів та оселищ, які знаходяться під охороною директив, мають несприятливий охоронний стан. Це пояснюється недостатнім прогресом у досягненні спеціальних цілей, а також тим, що основні загрози та фактори негативного тиску й надалі присутні (зміни у землекористуванні, урбанізація тощо).

Водночас, якби директив не існувало, тенденції та стан популяцій видів та оселищ були б набагато гіршими. Лише два таксони (один вид птахів та один ссавців), що охороняються директивами, повністю зникли з часу прийняття директив: це переконливий доказ, що включення видів призвело до припинення спаду у популяціях та покращення стану їх збереження. Є достатньо доказової інформації, що види та оселища з несприятливим охоронним станом з більшою ймовірністю демонструватимуть позитивні тенденції, якщо більша частина їх популяцій та ареалів знаходяться в межах Natura 2000.

Створення мережі Natura 2000 значно відстає від термінів, встановлених директивами. Це в першу чергу пов'язано із первинною недооцінкою масштабів та необхідних термінів. Водночас, незважаючи на те, що ЄС є одним з найбільш густонаселених регіонів світу, мережа охоплює 18% суходолу та 6% морського простору ЄС та включає 27 300 об'єктів і, таким чином, є найбільшою міждержавною

3. Основні висновки перевірки доцільності

мережею природоохоронних територій у світі. Водночас лише близько половини об'єктів мережі є об'єктами реальних заходів з охорони в порушення вимог директив.

Забезпечення охорони видів та їх сталого використання було складним завданням, особливо у перші роки впровадження директив, зокрема щодо полювання та тих видів, з якими люди вступають у конфлікти (особливо великі хижаки).

Обмежене фінансування є одним з головних чинників, що перешкоджає ефективній імплементації директив. Це стосується як створення об'єктів мережі Natura 2000, так і заходів з охорони, правозастосування тощо. Серед інших негативних чинників – низький пріоритет цих питань на місцевому/національному рівні, брак знань та залучення зацікавлених осіб, обмеженість знань про види, їх поширення та екологічні потреби, низький рівень кваліфікації та правозастосування з боку національних органів влади.

Ефективність

На рівні ЄС недостатньо кількісних даних, які б могли лягти в основу оцінки щодо витрат та вигод, пов'язаних із впровадженням директив. Водночас на основі даних, наданих державами-членами, загальні витрати, пов'язані із дотриманням положень директив щодо створення, охорони та управління об'єктами Natura 2000, складають принаймні 5,8 млрд.євро щороку. Близько однієї третини – це одноразові витрати, решта складають витрати, пов'язані з управлінням та моніторингом.

Втрачені вигоди дуже важко оцінити, проте вони невеликі за будь-яких умов, оскільки в більшості державах ЄС землекористувачі (фермери та лісові господарства) отримують компенсації за втрати, пов'язані із охороною об'єктів мережі Natura 2000. Окрім того, комерційні проекти та плани не заборонені в межах об'єкту мережі Natura 2000, якщо вони не загрожують цілісності такого об'єкту. Як свідчать дослідження, переважна більшість таких проектів отримують дозвіл на реалізацію в межах об'єктів мережі. Також деякі держави запровадили перелік видів господарської діяльності, забороненої для здійснення в межах таких об'єктів, що означає відсутність потреби у спеціальному рішенні для кожного проекту.

Сумарні вигоди від впровадження директив значно переважають загальні витрати. Охорона видів та оселищ сприяє збереженню здатності природи надавати ключові екосистемні послуги (зберігання вуглекислого газу, запилення, попередження повеней, підтримка якості вод), які оцінюються у розмірі 200-300 млрд.євро на рік²³. Більше того, впровадження директив, сприяє економічному росту на місцевому рівні через створення робочих місць та туризм (особливо у сільській місцевості). Мережа Natura 2000 дозволяє отримувати доходи бл. 50-85 млрд.євро щороку від туризму та рекреації. Наразі мережа створила близько 52 тис. робочих місць, а її повний розвиток збільшить цю цифру до 122 ти-

²³ Оцінка зроблена в межах окремої ініціативи Європейської Комісії на основні методології ООН Millennium Ecosystem Assessment.

сяч. Слід зазначити, що оцінка соціально-економічних вигод від екосистемних послуг ще не має широкого визнання, підтвердження та виявлення у державній політиці держав. Розподіл витрат та вигод є часто несправедливим між тими, на кого лягають витрати та тими, що отримують вигоди від створення природоохоронних територій: першими, як правило, є землекористувачі, а другими – суб'єкти туристичної та рекреаційної діяльності, а також суспільство в цілому.

Фінансування з боку ЄС в рамках програми LIFE залишається ключовим для Natura 2000, проте воно складає менше 3% необхідних потреб (у 2007-2013 рр. – 9-19%), а на національному рівні ця прогалина наразі не закривається відповідним фінансуванням.

В ЄС середній розмір витрат на створення та утримання природоохоронної території (об'єкту) Natura 2000 склав 63,4 євро/гектар/рік (з яких 42,6 євро – операційні щорічні витрати). Співвідношення разових та операційних витрат різняться у державах та для різних об'єктів.

СКЛАД ВИТРАТ НА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄКТУ МЕРЕЖІ NATURA 2000

Разові витрати	
Разові управлінські	
	<p>Витрати на визначення об'єктів: наукові дослідження, адміністрування, консультації тощо.</p> <p>Витрати на планування управління: підготовка планів управління, створення органів управління, консультації тощо.</p>
Інвестиційні витрати	
	<p>Вартість купівлі землі</p> <p>Разові витрати на компенсацію майнових прав</p> <p>Інфраструктурні витрати для відновлення/покращення стану оселищ та видів</p> <p>Інші інфраструктурні витрати, що сприяють охороні: громадський доступ, переклад, пункти спостереження тощо.</p>



3. Основні висновки перевірки доцільності



СКЛАД ВИТРАТ НА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄКТУ МЕРЕЖІ NATURA 2000

Операційні витрати		
	Витрати на планування управління	
		<p>Поточне утримання органів управління</p> <p>Витрати на перегляд планів управління</p> <p>Витрати на зв'язки з громадськістю (комунікацію)</p>
	Витрати на управління та моніторинг оселищ	
		<p>Заходи з природоохоронного управління – підтримка та покращення задовільного охоронного стану видів</p> <p>Заходи з природоохоронного управління – підтримка та покращення задовільного охоронного стану оселищ</p> <p>Впровадження схем управління та угод з власниками та користувачами земельних угідь та водних об'єктів щодо дотримання визначених приписів (умов)</p> <p>Надання послуг; компенсація порушених майнових прав та втраченого доходу; налагодження відносин з сусідами.</p> <p>Моніторинг</p> <p>Утримання інфраструктури для громадського доступу, переклад, пункти спостереження, кіоски тощо.</p> <p>Управління ризиками (протипожежні заходи, протипаводкові заходи тощо)</p> <p>Спостереження за територіями</p>

Узгодженість

У цілому пташина та оселищна директиви є узгодженими у своїх загальних, спеціальних та інших цілях. Загальні цілі директив є подібними та взаємодоповнюючими. Спільну мету обидвох директив можна визначити як сприяння збереженню біорізноманіття шляхом охорони видів флори та фауни, а також оселищ (середовищ існування видів). Їх чотири спеціальні цілі також подібні, як і, відповідно, заходи на імплементацію. Для досягнення своїх цілей директиви вимагають врахування економічних, соціальних, екологічних та рекреаційних інтересів (окрім визначення територій/об'єктів Natura 2000, де держави не можуть брати до уваги економічні інтереси згідно з рішенням Суду ЄС). Ці фактори інтегровані, наприклад, у вимоги щодо управління об'єктами Natura 2000, що відрізняє їх від традиційних заповідних територій і на практиці призводить до того, що значна частина земель під такими об'єктами є у приватній власності.

Природоохоронні директиви значною мірою узгоджені та взаємодоповнюючі з такими інструментами, як оцінка впливу на довкілля, стратегічна екологічна оцінка, водна директива та директива про екологічну відповідальність, хоча відмінності між державами-членами щодо інтерпретації положень останньої заважають повноцінній узгодженості з природоохоронними директивами.

Водночас взаємодія з іншими секторальними політиками є доволі складною. Зокрема, взаємодія з політиками щодо лісового сектору та сільського господарства була об'єктом гарячих дебатів під час перевірки доцільності. Так, звіт про стан природи в ЄС засвідчив, що оселища, які залежать від сільськогосподарських систем демонструють найбільш несприятливий стан охорони. Суперечливим є вплив регіональної політики на досягнення цілей директив: з одного боку, значне фінансування в межах цієї політики частково спрямоване на проекти, які сприяють досягненню цілей директив (наприклад, дослідження у сфері довкілля, енергоефективність, адаптація до зміни клімату), а з іншого боку – може різко негативно впливати на досягнення цілей директив, головним чином в результаті фінансування інфраструктурних та енергетичних проектів. У сфері енергетики політики ЄС загалом є сумісними з цілями директив за умови належної співпраці між секторами.

Додана вартість ЄС

Потреба у діях на рівні ЄС залишається актуальною. Вирішення цього питання на рівні ЄС сприяло більш послідовному, справедливому та інтегрованому підходу до збереження природи у державах-членах. Під час консультацій багато зацікавлених осіб зазначили, що відмінності у правових рамках охорони природи в державах-членах (за відсутності директив) скомпрометували б ідею єдиного ринку в ЄС. У результаті впровадження директив у багатьох державах значно зріс рівень поінформованості населення та зацікавлених сторін про природу та її значення, як і рівень їх залучення до управління оселищами та видами.

4. Висновки та рекомендації для України

Як зазначалось, метою цього аналітичного документу є проаналізувати конкретний приклад застосування інструменту оцінки політики Європейського Союзу – перевірку доцільності природоохоронних директив. З одного боку, Україна здійснює заходи з імplementації цих директив, з іншого боку, Європейський Союз три роки оцінював чи потрібні ці директиви у самому ЄС. Тому, процес та результат перевірки доцільності природоохоронних директив є важливим для України. Нижче ми пропонуємо результат нашого бачення, які висновки може (повинна) винести Україна та даємо кілька рекомендацій на майбутнє: як загально-політичних, так і конкретно щодо шляхів імplementації пташиної та оселищної директив.

4.1. Загальні політичні висновки та рекомендації для України

На нашу думку, ключовими висновками для України з процесу перевірки доцільності природоохоронних директив є наступні:

- Перевірка доцільності підтвердила актуальність пташиної та оселищної директив ЄС, що означає довгострокову перспективу їх застосування в ЄС. Тому, їх імplementація в Україні в межах Угоди про асоціацію буде й надалі важливою для ЄС.



Будь-які сподівання з боку українських політиків та зацікавлених осіб на те, що ці директиви з часом втратять свою актуальність і їх імplementація може бути «відкладена» - марні.

Навіть в умовах політики дерегуляції охорона природи в межах цих двох директив є політично важливим пріоритетом для ЄС та громадян. Актуальність та важливість цього питання для громадян Європейського Союзу є не менш важливою для України, аніж для політиків ЄС. Позиція екологічних громадських організацій, які відображають думку мільйонів громадян ЄС, може мати несподівані наслідки в контексті інших секторів співпраці між Україною та ЄС. Для прикладу, під час складної роботи України з Нідерландами щодо ратифікації Угоди про асоціацію доволі «неконструктивною» була позиція зелених груп в Нідерландах, які несхвально сприймали співпрацю з країною, де товари та послуги виробляються в умовах низької екологічної ефективності врядування.²⁴

²⁴ http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/04/160407_netherlands_referendum_results_hk

- Поінформованість політиків, зацікавлених осіб, місцевих громад та громадянського суспільства про економічно-соціальні вигоди охорони природи є важливою запорукою результативності реформ у цій сфері.



Україні слід провести комплексну оцінку витрат та вигод від імплементації природоохоронних директив ЄС, зокрема з метою підвищення суспільної поінформованості та підтримки.

У першу чергу, мова йде про фінансову оцінку витрат та вигод на основі існуючих міжнародних методик. Інвестиції в створення природоохоронних територій та витрати, пов'язані з їх функціонуванням (зокрема, і втрачена вигода для економічних суб'єктів) можна оцінити в грошовому еквіваленті з метою попередження необґрунтованих та популістичних обговорень цього питання. Окрім того, така оцінка дозволила б обрати реалістичну концепцію імплементації відповідних директив. Особливо важливою є грошова оцінка вигод, які отримують певні категорії зацікавлених осіб (наприклад, туристичний бізнес), громади та суспільство в цілому. Так, наразі вартість так званих екосистемних послуг (наприклад, природна протидія паводкам чи самоочищення водних ресурсів) не має оцінки та розуміння серед основних груп у суспільстві.

- Ефективність імплементації на практиці залежить від налагодження повноцінного діалогу з усіма зацікавленими особами.



Ефективна імплементація природоохоронних директив в Україні потребує налагодження дієвого міжсекторального та інституційного діалогу.

Процес імплементації директив в Україні має бути узгоджений з іншими секторальними політиками, у першу чергу енергетичною, сільськогосподарською, регіональною політиками та процесом децентралізації.

Окрім того, повноцінний діалог передбачає залучення основних зацікавлених осіб, на яких може вплинути процес імплементації та від яких залежить ефективність заходів на практиці: місцева влада, бізнес, місцеві громади, екологічні громадські організації. Такий діалог слід розпочати вже зараз, поки Україна знаходиться на етапі вибору концепції імплементації природоохоронних директив.

- Уніфіковані правила охорони природи, що їх встановлюють пташина та оселищна директива, є важливими для функціонування єдиного ринку в ЄС.



Дотримання європейських правил охорони природи ймовірно буде важливим питанням в контексті функціонування зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом.

4. Висновки та рекомендації для України

Встановлення європейських правил охорони природи в Україні може дати стимул окремим секторам економіки та інвестиціям, зокрема в межах функціонування зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, а відсутність таких правил може стати перешкодою для доступу до європейських ринків. Впровадження директив робить справедливими ринки ЄС та України для суб'єктів господарювання шляхом створення рівних умов для ведення бізнесу, пов'язаного з такими територіями, що особливо важливо в умовах ЗВТ з ЄС та для окремих секторів української економіки, які активно розвиваються завдяки ЗВТ. Цей аспект є важливим і для громадянського суспільства, оскільки такі єдині правила попереджують надмірну дерегуляцію серед держав в умовах конкуренції між їх суб'єктами господарювання.

- **Перевірка доцільності – комплексний політичний інструмент оцінки секторальної політики в умовах дерегуляції.**



В Україні аналогічний інструмент може бути ефективно використаний для оцінки секторального екологічного законодавства з метою як покращення процесу проектування реформ, так і для налагодження поінформованого політичного та експертного діалогу між «екологами» та «дерегуляторами».

Перевірка доцільності може бути впроваджена Урядом загалом чи на рівні Мінприроди як інструмент комплексної оцінки державної політики у певній сфері екологічного законодавства (наприклад, базових законів про охорону природного навколишнього середовища, природно-заповідний фонд, охорону атмосферного повітря, чи законодавства щодо відходів). Особливість такого інструменту – ретроспективність, тобто такий інструмент доцільно використовувати не раніше 2-3 років з часу впровадження законів (стратегій, реформ тощо). Перевірка доцільності як процес може стати свого роду платформою для предметного діалогу з тими групами, які впроваджують політику ефективного регулювання в Україні, зокрема Офісом ефективного регулювання (BRDO). Що стосується тих реформ, які наразі лише проектуються, перевірка доцільності могла б бути використана принаймні двічі: на початковому етапі розробки концепції реформи (щоб зрозуміти де ми є зараз) і вже після реалізації реформи (що вимагає включення в концепцію реформ певних елементів та показників, які б полегшили проведення перевірки доцільності у майбутньому).

4.2 Висновки та рекомендації щодо імплементації природоохоронних директив ЄС в Україні

- Держави-члени Європейського Союзу демонструють значні відмінності у національних моделях імплементації природоохоронних директив.



Вибір Україною моделі імплементації пташиної та оселищної директив має враховувати досвід Європейського Союзу, проте й враховувати особливості національного контексту.

Україна має вивчити і скористатись різними існуючими національними моделями імплементації директив, обрати і адаптувати найбільш ефективну для України. Національний контекст включає низку факторів, які слід врахувати, у першу чергу чинне земельне законодавство, розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади, та існуюче законодавство у сфері природно-заповідного фонду, а також напрямки реформ та стратегії в інших сферах.

- Цілі директив – ключові елементи оцінки актуальності та результативності природоохоронних директив.



Юридично повноцінна імплементація директив в Україні наразі неможлива. Тому, під час проектування реформи у цій сфері необхідно першочергово зосередити увагу на досягненні цілей директив.

Частина важливих елементів директив не може бути безпосередньо втілена в Україні (наприклад, процедура створення природоохоронних територій за оселищною директивою), що пов'язано з тим фактом, що Україна не є членом Європейського Союзу. Тому, головним пріоритетом під час розробки національної моделі імплементації природоохоронних директив мають бути їх цілі. Окрім того, слід врахувати особливості флори та фауни в Україні (у т.ч. мігруючі види), які не в повній мірі відображені у додатках до директив.

Окрім цілей, Україна може цілком повноцінно імплементувати та впроваджувати наукові, економічні та управлінські підходи, передбачені директивами.

- Перевірка доцільності – лише один із інструментів оцінки політик в ЄС і він має ретроспективний характер (на відміну, наприклад, від оцінки впливу, яка має прогностичний характер)



Україні необхідно використовувати прогностичні інструменти оцінки політики в умовах, коли є вибір між різними моделями екологічних реформ.

Будь-яка модель імплементації природоохоронних директив, яка буде обиратись в Україні, має бути оцінена з точки зору перспектив її результативності, ефективності, узгодженості та доданої вартості. Для цих цілей слід правильно обрати сформулювати «політичні питан-

4. Висновки та рекомендації для України

ня», які б дали змогу, по-перше, правильно комунікувати таку реформу та, по-друге, обрати найбільш ефективну модель імплементації директив. Оскільки перевірка доцільності – ретроспективний інструмент, використані у ній запитання (показники) неможливо безпосередньо перейняти для оцінки впливу політики (варіантів) на етапі її формулювання. Проте на їх основі можна запропонувати такі питання для оцінки кожного варіанту (моделі) імплементації природоохоронних директив в Україні:



Результативність

1. Чи визначені загальні і конкретні цілі відповідають відповідним цілям директив?
2. Які передбачені основні заходи та результати? Чи можуть вони забезпечити досягнення цілей?
3. Які фактори найбільше сприятимуть чи перешкоджатимуть практичній реалізації передбачених заходів?



Ефективність

4. Який розмір основних витрати та вигод, пов'язаних із здійсненням заходів з імплементації директив?
5. Які потенційні джерела фінансування передбачених заходів, у т.ч. з боку міжнародних партнерів?



Узгодженість

6. В якій мірі запропонована модель (цілі, завдання, механізми) відповідають іншим секторальним політикам, у тому числі регіональній, енергетичній, екологічній?
7. Чи передбачає запропонована модель необхідність внесення змін до секторального законодавства, у т.ч. земельного, містобудівного?



Додана вартість

8. У якій мірі імплементація директив посилить охорону оселищ та видів у порівнянні з заходами з імплементації відповідних міжнародних угод, стороною яких є Україна, у т.ч. Бернської конвенції?
9. Чи посилить/послабить імплементація директив охорону оселищ та видів у порівнянні з чинним законодавством України?



Актуальність

Окрім того, оцінка *актуальності* є також важлива для усіх моделей. Актуальність як критерій стосується не стільки «необхідності» імплементації директив (вона впливає з положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС), як поточного стану охорони природи:

10. В якій мірі чинне природоохоронне законодавство, у т.ч. у сфері природно-заповідного фонду, забезпечує збереження та відтворення видів та їх оселищ на практиці?
11. Який стан та тенденції популяцій видів, що охороняються законом в Україні? Чи є достатня наукова інформація для такої оцінки?