

Реформи у сфері довкілля для повоєнного відновлення та європейської інтеграції України



Київ 2023

Реформи у сфері довкілля для повоєнного відновлення та європейської інтеграції України

Аналітичний документ розроблено в рамках ініціативи «Реформи у сфері довкілля для повоєнного відновлення та європейської інтеграції України».

Документ розраховано на фахівців з екологічної та кліматичної політики в Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів, Комітеті з екологічної політики та природокористування Верховної ради України, органах місцевого самоврядування, а також незалежних експертів.

Ця публікація була підготовлена в рамках проєкту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП у 2021–2023 рр.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації (Окремі думки, висловлені в матеріалах або озвучені на заході) є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua>) — це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu>) — унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства — Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП — це позапартійна добродісна неурядова організація.

Автори:

Ганна Голубовська-Онiсiмова, а також Руслан Гаврилюк — Національний екологічний центр України, **Наталія Андрусевич** — РАЦ «Суспільство і Довкілля», **Олена Кравченко і Єлизавета Алексєєва** — МБО «Екологія-Право-Людина», **Тамара Малькова** — МБО ІЦ «Зелене досє».

Верстка: Юрій Онiсiмов

Зміст

Резюме	4
Вступ. Основні завдання цього дослідження	7
Ключові принципи зеленого повоєнного відновлення України	9
Ключові реформи екологізації України до війни	11
Основа зеленого відновлення — впровадження екологічних та кліматичних реформ, необхідних для отримання членства в ЄС	14
Які системні реформи необхідні насамперед?	15
Інституційна реформа	24
Реформа екологічних фінансів	25
Висновки та рекомендації	26
Довкіллеві реформи мусять охоплювати управлінські макросистеми, а не тільки окремі сектори	26
Для успіху необхідні політична воля ВРУ, Уряду та його очільників	27
Стратегічна рамка цілей	28
Використані матеріали та джерела інформації	30

Резюме

У нещодавно оприлюдненому документі обох платформ¹ «Повоєнне відновлення України: відбудова заради кращого майбутнього» автори наголосили, що у довгостроковій перспективі процес післявоєнного економічного розвитку має стати фундаментальним переходом України до зеленої та чистої економіки. Поняття зеленої економіки тісно пов'язано з Європейським зеленим курсом (ЄЗК), питання імплементації якого стане одним з першочергових завдань з відкриттям переговорного процесу за Главою 27 (Довкілля і зміна клімату).

Зелене відновлення — це системна розбудова нової моделі інфраструктури та економіки країни, що базується на принципах сталості та мінімізує наявні й майбутні ризики, з наскрізним урахуванням екологічної та кліматичної складової.

У документі обох громадських платформ «Довкільна та кліматична стійкість Східного партнерства — оцінка перспективи досягнення в Україні — 2» (2021) відзначалося, що дотримання і розвиток 5 основних принципів належного екологічного врядування (НЕВ) — прозорість/відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість політики, що стосується довкілля — закладають підвалини забезпечення незворотності екологічних реформ в Україні.

Якщо до повномасштабної війни експерти стверджували, що подолання розриву між станом природоохоронної галузі в ЄС і в Україні одним стрибком неможливе (ліпфрэгінг неможливий) і для успішного слідування вимогам ЄЗК Україні потрібно послідовно виконати певні кроки, то масштабні руйнування, спричинені російською агресією, створили нові реалії та умови. Сьогодні, після року війни, ми бачимо величезні можливості України для стрибка через цей розрив, стрімкої модернізації та розвитку.

Тепер, коли Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, ми мусимо перейти на законодавство ЄС, де зелена економіка є основним вектором розвитку.

Шлях імплементації екологічних та кліматичних зобов'язань не буде коротким та простим, адже у сфері довкілля та клімату в ЄС нараховується близько 200 (за оцінкою Європейської Комісії) нормативно-правових актів, у відповідність до яких Україні потрібно привести своє законодавство та політики.

Зрозуміло, що наразі більша частина зусиль природоохоронної системи і громадських організацій спрямована на оцінку та обрахування величезних збитків, завданих нашому довкіллю російськими загарбниками. Дійсно, основним **середньостроковим викликом стала війна і вплив військових дій на довкілля.**

¹ Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (УНП ФГС СхП) та Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС.

Проте, **довгострокові виклики не змінилися: тримати стратегічну рамку цілей та забезпечувати їх ефективне досягнення. Довкіллеві реформи мусять охоплювати управлінські макросистеми, а не тільки окремі сектори.**

Насамперед, **перехід до належного екологічного врядування** — нового, горизонтальнішого способу правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом державного управління — на принципах прозорості, участі та підзвітності громадськості, ефективності та узгодженості екологічної політики.

Проте, **існує ризик, що після завершення воєнного стану, обмеження принципів належного екологічного врядування може залишитись і стати звичною практикою**, що, в свою чергу, матиме значний негативний вплив на отримання позитивної оцінки готовності України до членства ЄС у сферах довкілля та зміни клімату.

Наступним важливим елементом зеленого повоєнного відновлення є досягнення поставлених цілей у сферах довкілля та зміни клімату. Реформа екологічної політики полягає також у налагодженні постійного моніторингу досягнення цих цілей, регулярного аналізу та оцінки ефективності екологічної політики, періодичного оновлення відповідно до результатів оцінки — тобто, перехід на чіткий цикл політики. Іншими словами, **нормативно-правова діяльність з підготовки законів та підзаконних актів мусить підпорядковуватися стратегічному баченню та досягненню певних цільових показників. Почати необхідно з підготовки щорічного звіту з впровадження екологічної політики**, що передбачено Законом України про Державну стратегію екологічної політики з 2020 року, але жодного разу не виконувалося. Державна екологічна стратегія до 2030 року включає 30 показників для оцінки ефективності впровадження екологічної політики.

Регулярний звіт про впровадження екологічної політики (не про стан довкілля, не про виконання річного плану діяльності міністерства і навіть не про виконання Плану дій до Стратегії) є не тільки **важливим інструментом досягнення ефективності природоохоронної діяльності**, але також **відповідає принципу підзвітності перед громадянським суспільством (НЕВ) і є платформою для діалогу щодо вдосконалення екологічної політики.**

Проект плану повоєнного відновлення наразі не виглядає як цілісний документ зі спільною візією та наскрізними цілями, які б включали декарбонізацію, кліматичну нейтральність та врахування екологічних та кліматичних питань в усіх сферах. **Хоча проєкт плану відновлення і містить цілі щодо середньострокового розвитку України, зокрема і в сфері охорони довкілля і зміни клімату, проте його не можна сприймати як такий, що замінює прийняті до війни важливі стратегічні документи у сфері довкілля та зміни клімату:** державну Стратегію екологічної політики, Стратегію регіонального розвитку, Економічну стратегію, Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, ЦСР України.

Ефективність політики залежить від успішного виконання цільових показників, проте, для цього необхідні ефективні інститути та система фінансування.

Важливість інституційних перетворень у довкілльвій царині, що забезпечать, з одного боку, ефективність у досягненні цілей покращення стану довкілля, а з іншого — стійкість системи державного управління відображена в Угоді про асоціацію (Стаття 365) і чітко вказує, що всеосяжна стратегія у сфері довкілля мусить включати «заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) ... розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях, процедури прийняття рішень та їх виконання, процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави, визначення необхідних людських та фінансових ресурсів та механізм їх перегляду». **Проте, в державі і досі відсутнє бачення, якими мусять бути довкілльві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду.**

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, зокрема утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід’ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень.

У консультаціях з громадськістю необхідно розробити, прийняти і почати впроваджувати план реформи державної інституційної та фінансової систем у сфері охорони довкілля.

Вступ

Основні завдання цього дослідження

Здається, в Уряді вже формується консенсус, що повоєнне відновлення України, за підтримки ЄС, має стати зеленим², а Європейський зелений курс — основою трансформації. Проте, для цього, схоже, необхідно переоцінити підходи до адаптації екологічного та кліматичного законодавства ЄС, масив котрого набагато ширший, ніж зміст додатку ХХХ до Угоди про асоціацію. До того ж, членство в ЄС вимагатиме не тільки адаптації директив та регламентів, але і політик Європейського Союзу³.

Зелене відновлення забезпечить більшу економічну ефективність і конкурентоспроможність України на європейському та світовому ринках, дасть можливість перескочити до більш екологічних технологій, зменшити залежність від викопного палива, в перспективі — стати економікою з нульовими викидами⁴.

Після глобальної кризи у зв'язку з COVID-19, науковці та міжнародні організації в країнах ЄС, США, УК провели численні дослідження щодо поєднання цілей економічного відновлення, декарбонізації та покращення стану довкілля, для впровадження цілей Європейського зеленого курсу в нових умовах. В результаті, урядами низки країн, а також ЄС були прийняті пакети «зеленого» відновлення — це запропоновані екологічні, регуляторні та фіскальні реформи для досягнення процвітання після економічної кризи. Вони стосуються фіскальних заходів, які мають на меті відновити економічне зростання, а також позитивно сприяти навколишньому середовищу, включаючи заходи щодо відновлюваних джерел енергії, ефективного використання енергії, природничих рішень, сталого транспорту, зелених інновацій та екологічних робочих місць, серед іншого⁵. Цей досвід знадобиться Україні, яка готується після перемоги здійснити «зелений стрибок» через прірву розбіжностей законодавства довоєнної України та ЄС.

Необхідно також врахувати попередній досвід реформ у сфері довкілля та зміни клімату, який Україна набула в процесі імплементації Угоди про асоціацію, щоб пришвидшити прогрес імплементації законодавства і політики ЄС у сфері зміни клімату та забезпечити умови для підтримки переговорного процесу щодо членства та повноцінної інтеграції України в ЄС.

2 <https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-spilno-z-ies-sformuiemo-nove-bachennia-zelenoi-transformatsii-ukrainy>

3 <https://www.euointegration.com.ua/experts/2023/02/7/7155638/>

4 <https://www.dossier.org.ua/news/unp-position-paper/>

5 https://en.wikipedia.org/wiki/Green_recovery#cite_note-2

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35281/AWBBB.pdf>

https://academic.oup.com/oxrep/article/36/Supplement_1/S359/5832003?login=false

Як трансформуються пріоритети та виклики для екологічних реформ після війни? Очевидно, що після перемоги головними пріоритетами країни і Уряду стануть відновлення добробуту людей та економіки країни.

Чи означатиме це, що пріоритети збереження довкілля відійдуть на другий план? Мусить бути навпаки.

Мета цього дослідження — на підставі аналізу останніх подій та документів (офіційних та інших) запропонувати пріоритети довкіллевих реформ у повоєнний час. Для цього провести порівняння пріоритетів довкіллевих реформ, які висували громадські платформи УС ПГС та УНП ФГС СхП до повномасштабного вторгнення, та тих, що будуть мати вирішальне значення у повоєнний період.

Ключові принципи зеленого повоєнного відновлення України

У нещодавно оприлюдненому документі обох платформ «Повоєнне відновлення України: відбудова заради кращого майбутнього»⁶ автори наголосили, що у довгостроковій перспективі процес післявоєнного економічного розвитку має стати фундаментальним переходом України до зеленої та чистої економіки. **Поняття зеленої економіки тісно пов'язано з ЄЗК, питання імплементації якого стане одним з першочерговим завдань з відкриттям переговорного процесу за Главою 27 EU acquis.**

Зелена економіка повинна бути низьковуглецевою та енергоощадливою, природоорієнтованою, мати ефективне та чисте виробництво, збалансоване споживання та базуватися на засадах спільної відповідальності та інноваційності.

Зелене відновлення слід розглядати як економічну необхідність для майбутнього розвитку України. **Зелений перехід забезпечить більшу економічну ефективність і конкурентоспроможність України на європейському та світовому ринках. Реконструкція надасть Україні можливість перескочити до більш екологічних технологій, зменшити залежність від викопного палива та наблизитися до економіки з нульовими викидами, стати частиною майбутньої кліматично нейтральної Європи.**

Зелене відновлення — це системна розбудова нової моделі інфраструктури та економіки країни, що базується на принципах сталості та мінімізує наявні й майбутні ризики, з наскрізним урахуванням екологічної та кліматичної складової.

Громадські екологічні організації запропонували **7 принципів зеленого відновлення** як основи стратегії повоєнної відбудови України:

1 Наскрізність природоохоронної та кліматичної політики по всіх секторах — врахування положень природоохоронної та кліматичної політики, їхніх умов та обмежень в усіх документах стратегічного та програмного характеру в усіх сферах суспільного життя та на всіх рівнях; впровадження пріоритетів Європейського зеленого курсу, зокрема, модернізацію та декарбонізацію економіки, чисте промислове виробництво, збереження біорізноманіття та перехід на сталі сільськогосподарські практики.

⁶ <https://www.dossier.org.ua/library/post-war-reconstruction-ua>

2 Відновлення як інструмент забезпечення базових потреб українців і сприяння сталому розвитку України.

3 Розвиток зеленої економіки — низьковуглецевої та енергоощадної, природо-орієнтованої та циркуляційної економічної моделі, ефективного, ресурсощадного та чистого виробництва, збалансованого споживання.

4 Дотримання світових екологічних стандартів на всіх рівнях — відмова від нормування допустимого впливу на компоненти довкілля, визначення методів моніторингу та відповідних вимог до якості ґрунтів, повітря, води та довкілля в цілому з метою забезпечення безпечного та бажаного стану довкілля, застосування найкращих доступних технологій та методів управління.

5 Дотримання європейських екологічних інструментів планування — екологічного законодавства, зокрема, стратегічної екологічної оцінки планів та програм та оцінки впливу на довкілля планованої діяльності, екосистемного підходу — задля врахування екологічних пріоритетів під час планування розвитку і відновлення в Україні.

6 Забезпечення ролі місцевого самоврядування та умов прозорості та залучення громадськості та громад до прийняття рішень — розробка важливих документів, таких як стратегії чи плани післявоєнного відновлення за активної участі та залучення усіх зацікавлених сторін, включаючи місцеве самоврядування та організації громадянського суспільства.

7 Ефективне функціонування і використання цільових/донорських фондів для післявоєнного відновлення і розбудови зеленої економіки — такі фонди мають працювати скоординовано та на засадах ефективного та прозорого адміністрування їхньої діяльності з урахуванням кращого світового досвіду, а також супроводжувати свою роботу діяльністю з підвищення спроможності усіх зацікавлених сторін до «зеленого» відновлення і розвитку на національному і локальному рівнях.

Системне та цілісне стале відновлення потребує розробки рамкових вимог на національному рівні. Необхідно визначити, що ми хочемо збудувати, якою має бути Україна майбутнього. Поставити завдання для досягнення цілей сталого розвитку та виконання міжнародних зобов'язань України (таких як досягнення кліматичної нейтральності до 2060 року та повна гармонізація з політикою та практиками ЄС). Сформувати перелік заходів з мінімізації ризиків для країни, включаючи кліматичні. А також розробити на національному рівні рамкові рекомендації для регіональних та локальних планів розвитку, з урахуванням світового досвіду. Забезпечити на їх основі розробку планів регіонального розвитку з цільовими показниками та адаптацією до місцевих умов⁷.

⁷ <https://www.dossier.org.ua/library/post-war-reconstruction-ua>

Ключові реформи екологізації України до війни

У документі обох громадських платформ «Довкільна та кліматична стійкість Східного партнерства — оцінка перспективи досягнення в Україні — 2»⁸ відзначалося, що **дотримання і розвиток 5 основних принципів НЕВ** — прозорість/відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість політики, що стосується довкілля — **закладають підвалини забезпечення незворотності екологічних реформ в Україні.**

До широкомасштабної російської війни проти України, експерти підкреслювали, що вітаючи заяви уряду про бажання України стати партнером ЄС у впровадженні амбітних цілей ЄЗК, подолання розриву між станом природоохоронної галузі в ЄС і в Україні одним стрибком неможливе (ліпфрэггінг неможливий). Для успішного слідування вимогам ЄЗК Україні **необхідно послідовно виконати певні кроки**, зокрема, зобов'язання **щодо інтеграції екологічної політики** до всіх галузей економіки, насамперед, ресурсомістких, а також **провести інституційну та фінансову реформи довкілєвої галузі.**

Важливість інституційних перетворень у довкілєвій царині, що забезпечать, з одного боку, ефективність у досягненні цілей покращення стану довкілля, а з іншого — стійкість системи державного управління відображена в Угоді про асоціацію (Стаття 365 чітко вказує, що всеосяжна стратегія у сфері довкілля мусить включати «заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) ... розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях, процедури прийняття рішень та їх виконання, процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави, визначення необхідних людських та фінансових ресурсів та механізм їх перегляду). Стратегія Державної екологічної політики (2019) м'яко називає реформу удосконаленням, укріпленням та розвитком системи державного управління, хоча і включає завдання впровадження принципів НЕВ та необхідність моніторингу та оцінки ефективності екологічної політики. Дійсно, **Екологічна стратегія до 2030 року включає 30 показників для оцінки ефективності впровадження.**

В документі відзначалося, що **крім проблем із цільовим плануванням та неефективною інституційною будовою, природоохоронна галузь залишалася до повномасштабної війни чи не найбільш недофінансованою серед інших.** Так, частка витрат Зведеного бюджету України в 2020 на освіту склала 252,3 млрд грн (6% від ВВП), витрат на духовний та фізичний розвиток — 31,7 млрд грн (0,8%), ви-

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

трат на охорону здоров'я — 175,8 млрд грн (4,2%), соціальний захист та соціальне забезпечення — 346,7 млрд грн (8,3%), а на охорону навколишнього середовища — 9,1 млрд грн (0,2%). **Ключові проблемні місця в системі екологічних фінансів:** відсутність моніторингу ефективності природоохоронних заходів та цілісного підходу до вирішення екологічних проблем, непрозорість надходжень та розподілу коштів, надходження коштів на ОПНС тільки наприкінці звітнього фінансового року, що унеможлиблює реалізацію низки програм, сприяє «легалізованому» нецільовому використанню.

До 2022 року Україна досягла прогресу у сприйнятті довкіллевої складової як інтегрованої економічної категорії, чого раніше бракувало. Економічна стратегія до 2030 року (2021) узгоджується з Екологічною стратегією і передбачає заходи з покращення державного екологічного управління, серед яких: покращення інституційної і технологічної спроможності ОВД та CEO, розроблення позиції України щодо участі в Європейському зеленому курсі та адаптації державної політики відповідно до такого курсу, реформування системи нарахування і розподілу рентних платежів, екологічного податку та штрафних санкцій, пов'язаних із порушенням природоохоронного законодавства, зокрема забезпечення спрямування 100 відсотків надходжень з екологічного податку та не менше 15 відсотків надходжень з рентних платежів за використання природних ресурсів на фінансування природоохоронних заходів та екологічних проектів, **утворення екологічного фонду як окремої юридичної особи із залученням додаткових коштів для фінансування природоохоронних заходів та реалізації природоохоронних інвестиційних проектів, тощо.** До системних змін, що плануються, включено **реформу державного екологічного контролю, запровадження системи екологічного моніторингу відповідно до стандартів ЄС, а також низку кроків за такими напрямками, як лісове господарство, біорізноманіття, природно-заповідний фонд, земельні та водні ресурси, зміна клімату, відходи, промислове забруднення та хімічна безпека.**

Водночас, для виконання цих планів, навіть до повномасштабної війни, експерти обох громадських платформ констатували, що чинна структура державного екологічного управління не зможе подолати ті виклики, які стоять перед Україною в екологічній та довкіллевій сфері. Необхідно розробити (за участі громадськості) та впровадити системну інституційну та фінансову реформи у природоохоронній царині та заборонити зміни структури цієї системи на 5 років, до оцінки звіту про досягнення цілей екологічної політики. Без цього декларації про приєднання до ЄЗК не будуть підкріплені необхідними впроваджувальними механізмами, а тому чи навряд отримають суттєву підтримку від ЄС⁹.

⁹ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ecr_2021_web_final.pdf

Розглянувши 3 сценарії подальшого розвитку подій (амбітний, мінімалістичний (негативний) та поміркований), експерти відзначили, що амбітний (оптимістичний) сценарій передбачає системність на всіх рівнях, інтеграцію екологічної складової до всіх програм і політик, синхронізацію екологічної політики з кліматичною, пріоритетність здоров'я і благополуччя людей та успішне впровадження запланованих для цього заходів під ретельним наглядом громадянського суспільства. Саме системність зеленого переходу наголошувалася як необхідна умова участі України в ЄЗК. Проте, **третій сценарій — поміркований — був визнаний найбільш реалістичним. Його притаманною рисою було повільне здійснення реформ.** Проте, навіть у цьому сценарії, наголошувалася «червона лінія», що відділяла його від негативного: у консультаціях з громадськістю розробляється, приймається і починає впроваджуватися план реформи державної інституційної та фінансової систем у сфері охорони довкілля.

Основа зеленого відновлення — впровадження екологічних та кліматичних реформ, необхідних для отримання членства в ЄС

Як трансформуються пріоритети та виклики для екологічних реформ після війни?

Очевидно, що після перемоги головними пріоритетами країни і Уряду стануть відновлення добробуту людей та економіки країни.

Чи означатиме це, що пріоритети збереження довкілля відійдуть на другий план? Навпаки.

Зелене відновлення слід розглядати як економічну необхідність для майбутнього розвитку України. Зелений перехід забезпечить більшу економічну ефективність і конкурентоспроможність України на європейському та світовому ринках. Реконструкція пропонує Україні можливість перескочити до більш екологічних технологій, зменшити залежність від викопного палива та прагнути до економіки з нульовими викидами. Парадоксально, але масштабні руйнування надають унікальні можливості для подолання розриву у технологіях та моделях розвитку — порівняно з країнами ЄС — шляхом відбудови економіки та інфраструктури з нуля¹⁰.

Якщо до повномасштабної війни, експерти стверджували, що «подолання розриву між станом природоохоронної галузі в ЄС і в Україні одним стрибком неможливе (ліпфрэггінг неможливий) і для успішного слідування вимогам ЄЗК Україні потрібно послідовно виконати певні кроки¹¹, то **масштабні руйнування спричинені російською агресією, створили нові реалії та умови.**

Сьогодні, після року війни, ми бачимо величезні можливості України для стрибка через цей розрив, стрімкої модернізації та розвитку, а сучасний розвиток — це зелені економіка та спосіб життя. Відбудова споруд та комунікацій, відновлення виробництва в різних галузях, розвиток малого та середнього бізнесу вимагатимуть нових, зелених підходів.

Для цього, до закінчення військових дій на територіях України, мусить бути створена необхідна законодавча база для розгортання екологічної інфраструктури повоєнної України та обраховані не тільки завдані екологічні збитки, але і необхідні витрати за різними напрямками. Необхідно прискоритися.

¹⁰ <https://necu.org.ua/pozyczijnyj-dokument-unp-2022-povoyenne-vidnovlennya-ukrayiny-maye-buty-zelenym/>

¹¹ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ecr_2021_web_final.pdf

Тепер, коли Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, ми мусимо перейти на законодавство ЄС, де зелена економіка є основним вектором розвитку.

Шлях імплементації екологічних та кліматичних зобов'язань не буде коротким та простим, адже у сфері довкілля та клімату в ЄС нараховується близько 200 нормативно-правових актів, у відповідність до яких Україні потрібно привести своє законодавство. І така апроксимація не може бути формальною, лише «для галочки»: **Україна має справді бути готовою до практичної реалізації усього законодавства та політики ЄС. Нові та оновлені нормативні акти в ЄС у сфері довкілля та клімату відразу мають ставати частиною національного законодавства України для уникнення практики їх подальшого багаторічного впровадження.**

Зрозуміло, що наразі більша частина зусиль природоохоронної системи і громадських організацій спрямована на оцінку та обрахування величезних збитків, завданих нашому довкіллю російськими загарбниками. Нещодавно Мінприроди запустило новий сайт¹², де представило проміжні результати власної роботи з оцінки екологічної шкоди від нападу окупантів. Це вагомий крок з впровадження прозорості і підзвітності. Проте, хотілося б побачити і перспективний план, як, в разі отримання, ці кошти будуть витрачатися. Як будуть відновлюватися зруйновані та пошкоджені екосистеми.

Основним **середньостроковим викликом** стала війна і вплив військових дій на довкілля.

Проте, **довгострокові виклики не змінилися: тримати стратегічну рамку цілей та забезпечувати їх ефективне досягнення. Мінприроди працює над певними секторальними реформами** шляхом адаптації законодавства ЄС в рамках Угоди про Асоціацію — управління водними ресурсами, управління відходами, якістю повітря (що насправду має велике значення для довкілля та добробуту населення і також має наскрізну дію), навіть деякими системними реформами, такими як модернізація системи екологічного моніторингу (достовірні управлінські рішення) або реформа системи екологічного нагляду та контролю (запобігання забрудненню), **але не охоплює макросистеми, які знаходяться в основі управління довкіллям і від яких залежить успіх всієї справи.**

Які системні реформи необхідні насамперед?

Перехід на принципи належного екологічного врядування (НЕВ): прозорість, відкритість, участь громадськості, підзвітність суспільству, ефективність та узгодженість екологічної політики.

Належне екологічне врядування — це загальна концепція керування, до якої входять покращені інститути, вдосконалена політика та активніша залученість гро-

¹² <https://ecozagroza.gov.ua>

мадян (і різних заінтересованих сторін), з метою підвищення ефективності природоохоронних заходів і використання природних ресурсів. **Врядування — це новий, горизонтальніший спосіб правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом державного управління, що базується на принципах прозорості, участі та підзвітності громадськості, ефективності та узгодженості політики.**

Це, по суті, означає, що Мінприроди, як ЦОВ з охорони довкілля, **мусить розвивати і підтримувати постійно діючі зв'язки з громадськістю, сприяти структуруванню громадськості** (наприклад, ООН виділяє такі основні групи самоорганізації суспільства, які беруть участь у діалозі з урядом: профспілки, громадські об'єднання фермерів, жінок, дітей, молоді, корінних народів, місцевої влади, а також науковців, НУО, бізнесу та промисловців, — останні три, власне, найбільш активні в Україні) для підвищення якості урядових рішень. Це і є сучасні методи врядування. ЦОВ приймає рішення, яке завжди не задовольняє ті чи інші сторони, бо він не мусить сподобатися всім, але, згідно з принципом НЕВ щодо підзвітності, а також, згідно Оргуській Конвенції про Доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, мусить пояснити письмово і оприлюднити, які пропозиції були прийняті, і чому ті чи інші пропозиції були не прийняті. І рухатися дали, і так, критика буде продовжуватися, це нормально.

Наразі, за підтримкою проектів ТА були прийняті на різному рівні численні рекомендації, як залучати стейкхолдерів до процесу прийняття урядових рішень. Здебільшого ці методички за обсягом завдань значно перевершують інституційні можливості міністерства для їх впровадження. Але це потрібно робити, щоб потрапити до пост-індустріального світу і бути успішними. Це одна з вагомих причин, чому так необхідна інституційна реформа¹³. Адже тільки на цю роботу необхідний окремий підрозділ, який би займався виключно залученням стейкхолдерів та опрацюванням їхньої думки, а також сприянням структуризації поля «громадськості», що, до речі, включає в себе ще й кожного окремого громадянина, згідно з Оргуською конвенцією.

Інша річ, коли вносяться зміни до законодавства, які суперечать міжнародним зобов'язанням України і звужують поле їх дії, як нещодавно трапилося із спробами обмежити або скасувати участь громадськості в ОВД, СЕО, дозвільних документах.

12 травня 2022 року прийнято **Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»**. Серед іншого зміни передбачають введення нових ти-

¹³ Зокрема, удосконалення системи органів влади у природоохоронній царині, відділення функції підготовки політики від функції її реалізації, а також відокремлення господарської функції і перерозподіл найманих працівників

пів містобудівної документації — програм комплексного відновлення області та програм комплексного відновлення території територіальної громади (її частини). Законом **передбачається, що програми комплексного відновлення не проходять стратегічну екологічну оцінку та громадське обговорення**¹⁴.

Натомість, і Протокол про стратегічну екологічну оцінку, і Директива ЄС про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище (а у відповідності до них і Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку») дозволяють не охоплювати лише плани і програми, єдиною метою яких є нагальне забезпечення національної оборони чи відвернення надзвичайних ситуацій цивільного характеру. Відновлення населених пунктів після бойових дій, терористичних актів чи надзвичайних ситуацій не має на меті нагальне забезпечення національної оборони чи відвернення надзвичайних ситуацій цивільного характеру, і відповідно повинно плануватися із застосуванням процедури стратегічної екологічної оцінки. СЕО не є дозвільною процедурою, натомість вона є міжнародно визнаним ефективним інструментом для пошуку найбільш сталого та поінформованого рішення. І саме такою має бути відбудова України.

Також **громадськість занепокоєна ініціативою законодавчого регулювання прискореного перегляду дозвільних документів та засекреченості законодавчого процесу, а також суперечності положень [законопроєкту № 8058](#) вимогам національного та міжнародного законодавства**¹⁵. Реалізація вказаного проєкту закону буде мати негативний вплив на стан екологічної безпеки та стан здоров'я громадян України, оскільки передбачає дерегуляцію бізнесу по спрощеній процедурі, без залучення Міністерства охорони здоров'я України до обговорення змін в дозвільних процедурах, та усуває Міндовкілля і МОЗ України від вузького кола ЦОВВів, що повинні погодити проєкти внесення змін до законодавства (щодо скасування дозвільних документів) та актів КМУ, якими затверджується виключний перелік інструментів державного регулювання господарської діяльності.

З метою дерегуляції господарської діяльності в Україні, розробники мають чітку мету скоротити кількість дозвільних документів та не допустити запровадження нових дозвільних документів. Це правило не мало б поширюватись на інструменти державного регулювання, які впроваджуються на виконання (впровадження) актів ЄС та/або міжнародних угод. Адже директиви часто запроваджують регулювання, якого не існувало в Україні, а подекуди і сфер таких не було. Також **законопроєкт заперечує участь громадськості в процесі прийняття екологічно важливих рішень, дозволяючи лише бізнес-асоціаціям брати участь в засіданнях Комісії з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання госпо-**

14 <http://epl.org.ua/eco-analytics/analiz-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-reformuvannya-sfery-mistobudivnoyi-diyalnosti-5655/>

15 <http://epl.org.ua/eco-analytics/ekorevizor-9-serpen-zhovten-2022/>

дарської діяльності, навіть наділяючи їх правом дорадчого голосу. Прийняття законопроекту № 8058 призведе до порушення вимог ст. 8 Організаційної конвенції щодо участі громадськості, загальмує процес інтеграції України до ЄС, погіршить стан довкілля та здоров'я населення України. За таких умов, економіка держави може втратити здорову робочу силу, а Україна — здорове майбутнє покоління та природні ресурси для сталого економічного розвитку.

1 лютого 2023 року за номером [8410](#) у Верховній Раді України було зареєстровано **урядовий законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»**. Окрім кількох цілком доречних нововведень, **законопроект суттєво звужує можливості участі громадськості у процедурі ОВД¹⁶** і це викликає серйозне занепокоєння серед представників громадянського суспільства, адже **європейська інтеграція у довкіллевій сфері напряду пов'язана із постійним і прогресивним розширенням можливостей громадськості брати участь у процесі прийнятті управлінських рішень з питань, що стосуються довкілля¹⁷.**

Під час війни Уряд ввів **тимчасові обмеження на доступ до інформації** (відкриті дані) **та участь громадськості у масових заходах**, у зв'язку з запровадження воєнного стану. У громадськості існують обґрунтовані сумніви, що відкриття саме екологічної інформації може становити загрозу для державної оборонної безпеки і що вона не повинна залишатися у вільному доступі, як це гарантує законодавство. І навпаки, відсутність доступу до екологічної інформації може становити загрозу для довкілля та здоров'я людей.

Таким чином, існує ризик, що після завершення воєнного стану, обмеження принципів належного екологічного врядування може залишитись і стати звичною практикою, що, в свою чергу, матиме значний негативний вплив на отримання позитивної оцінки готовності України до членства ЄС у сферах довкілля та зміни клімату.

Наступним важливим елементом зеленого повоєнного відновлення є досягнення поставлених цілей у сферах довкілля та зміни клімату. Проект плану повоєнного відновлення наразі не виглядає як цілісний документ зі спільною візією та наскрізними цілями, які б включали декарбонізацію, кліматичну нейтральність та врахування екологічних та кліматичних питань в усіх сферах. **Хоча проект плану відновлення і містить цілі щодо середньострокового розвитку України, зокрема і в сфері охорони довкілля і зміни клімату, проте його не можна сприймати як такий, що замінює прийняті до війни важливі стратегічні документи у сфері довкілля та зміни клімату.**

З одного боку, дійсно — все, що відбувалося до війни, наразі здається не суттєвим. З іншого, **таке порушення тягlosti спричинено значною мірою слабкою підзвітністю щодо впровадження екологічної політики. Головний зміст щоріч-**

¹⁶ http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/02/VDOSKONALENNYA-OVD_21-02-2023.pdf

¹⁷ <http://epl.org.ua/eco-analytics/vdoskonalennya-ovd-2/>

ного Звіту про реалізацію екологічної політики, який мусив готуватися з 2020 року, згідно з ЗУ про Державну екологічну стратегію до 2030 р. — це який поступ у досягненні вимірювальних цілей та цільових показників був здійснений за звітній рік. Стан навколишнього середовища та його зміни не існують в повітрі самі по собі, але залежать від того, ефективна екологічна політика чи ні. Тому самі по собі звіти про стан довкілля не мають значення, якщо не аналізуються управлінські дії з досягнення головної мети державної екологічної політики — досягнення доброго стану довкілля. **Треба наголосити, що такий звіт не був підготовлений та оприлюднений жодного разу.**

Необхідно оприлюднити на веб-сторінці Мінприроди 30 цільових показників Державної екологічної та кліматичної політики у доступному для громадськості форматі із розумінням вектору руху, для унаочнення стратегічного курсу.

Формат новин щодо участі Мінприроди у заходах не замінює послідовне звітування щодо досягнення/недосягнення цілей/цільових показників екологічної політики, які в Державній екологічній стратегії виглядають ось так:

Таблиця 1

**ПОКАЗНИКИ
оцінки реалізації державної екологічної політики**

Найменування показника		Одиниця виміру	Цільові значення			
			базовий рік (2015)	2020 рік	2025 рік	2030 рік
1	Частка відновлювальних джерел енергії (включно з гідроенергетичними потужностями та термальною енергією)	відсотків загального споживання енергії	4	8	12	17
2	Водоємність валового внутрішнього продукту	куб. метрів використаної води на 1000 гривень валового внутрішнього продукту, у фактичних цінах	3,6	3,2	2,9	2,5
3	Енергоємність валового внутрішнього продукту	відношення витрат первинної енергії на одиницю валового внутрішнього продукту, кілограмів нафтового еквівалента на 1 долар США за паритетом купівельної спроможності 2011 року	0,28	0,2	0,18	0,13

Найменування показника	Одиниця виміру	Цільові значення				
		базовий рік (2015)	2020 рік	2025 рік	2030 рік	
4	Ресурсоємність валового внутрішнього продукту	відсотків вартості природних ресурсів в одиниці валового внутрішнього продукту, у співвідношенні до 2015 року	100	90	80	60
5	Сільське населення, яке має доступ до покращених умов санітарії	відсотків загальної кількості сільського населення	1,9	20	50	80
6	Міське населення, яке має доступ до централізованих систем водовідведення	відсотків загальної кількості міського населення	87,1	90	100	100
7	Скиди забруднених стічних вод у водні об'єкти	відсотків загального обсягу скидів	15,7	13	10	5
8	Річкові басейни, для яких затверджені плани управління річковими басейнами	одиниць		1	9	9
9	Скиди забруднених стічних вод до морського середовища	відсотків загального обсягу скидів до морського середовища	15	11	9	5
10	Масив вод з добрим екологічним станом	відсотків загальної кількості водних об'єктів			20	30
11	Підприємства, в яких запроваджено системи управління хімічними речовинами згідно з міжнародними стандартами	відсотків загальної кількості підприємств, що використовують небезпечні хімічні речовини		50	100	100
12	Частка відходів, що захоронюються	відсотків загального обсягу утворених відходів	50	45	40	35
13	Обсяги використання первинної сировини	відсотків загального обсягу використаної сировини	90	85	80	70
14	Площа земель природно-заповідного фонду	тисяч гектарів	3803,1	6276,9	7545,4	9095,1
15	Площа земель природно-заповідного фонду загальнодержавного значення	відсотків загальної території країни	2,24	5,14	7,38	8,85
16	Площа земель природно-заповідного фонду	відсотків загальної території країни	6,3	10,4	12,5	15

Найменування показника		Одиниця виміру	Цільові значення			
			базовий рік (2015)	2020 рік	2025 рік	2030 рік
17	Площа територій національної екологічної мережі	відсотків загальної території країни	38,2	39	40	41
18	Лісистість території країни	відсотків загальної території країни	15,9	16	16,5	17,5
19	Питома вага площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ) у загальній території країни	відсотків	13	13,9	14,8	15,8
20	Громади, в яких затверджені та впроваджуються стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, розроблені за участю громадськості	відсотків загальної кількості громад	80	100	100	100
21	Викиди парникових газів	відсотків обсягу викидів парникових газів у 1990 році	37,8	<76	<60	<60
22	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від стаціонарних джерел	відсотків обсягу викидів у 2015 році	100	<6	<16,5	<22,5
23	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від стаціонарних джерел умовно приведені до оксиду вуглецю з урахуванням відносної агресивності основних забруднювачів	відсотків рівня 2015 року	100	95	90	85
24	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від пересувних джерел умовно приведені до оксиду вуглецю з урахуванням відносної агресивності основних забруднювачів	відсотків рівня 2015 року	100	95	85	70

Найменування показника	Одиниця виміру	Цільові значення				
		базовий рік (2015)	2020 рік	2025 рік	2030 рік	
25	Міста України, де середньодобові концентрації основних забруднюючих речовин в атмосферному повітрі перевищують середньодобові гранично допустимі концентрації	одиниць	23	22	20	15
26	Зони та агломерації, в яких затверджено плани покращення якості повітря	відсотків загальної кількості		30	65	100
27	Електротранспорт	відсотків загальної кількості нових придбаних автотранспортних засобів		0,1	0,5	10
28	Індекс екологічної ефективності	індекс	79,691		83	85
29	Державні та місцеві плани та програми, щодо яких проведено стратегічну екологічну оцінку	відсотків загальної кількості		100	100	100
30	Звіт про реалізацію державної екологічної політики	одиниць	1	1	1	1

Також, треба зібрати в одному місці і оприлюднити цілі ЄЗК, провести аналіз, як цілі державної екологічної та кліматичної політики (які також містяться і в Стратегії регіонального розвитку, Економічній стратегії, Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, ЦСР) України відповідають цілям ЄЗК, адже тепер цілі України стають частиною процесу досягнення цілей ЄЗК.

Таблиця 2

Цілі/показники ЄЗК

Наводимо узагальнений перелік цілей ЄЗК, які Україна тепер муситиме виконувати як країна-кандидат

Ціль	Показники
Скорочення викидів парникових газів; інтеграція клімату в інші сфери, адаптація до зміни клімату.	<ul style="list-style-type: none"> Скорочення викидів на 55% до 2030 року. Скорочення викидів парникових газів на 90% до 2050 року. 25% бюджету ЄС — на кліматичні цілі.
Енергоефективність у сфері будівництва.	<ul style="list-style-type: none"> Реновація 35 млн неенергоефективних будівель. Скорочення споживання енергії на 9% до 2030 року.

Ціль	Показники
Нульове забруднення: вільне від токсичних речовин довкілля ЄС; посилення вимог до якості повітря, вод і ґрунтів.	<ul style="list-style-type: none"> • Зменшення на 55% кількості передчасних смертей, спричинених забрудненням повітря. • Зменшення на 50% загальної кількості відходів, на 50% — кількості пластикових відходів у морі та на 30% — мікропластику, що викидається у довкілля. • Зменшення на 25% екосистем ЄС, де забруднення повітря загрожує біорізноманіттю. • Зменшення на 30% частки людей, яких хронічно турбує транспортний шум.
Перехід промисловості на сталу модель інклюзивного зростання; декарбонізація енергоінтенсивних секторів. Стале і зелене сільське господарство.	<ul style="list-style-type: none"> • Скорочення використання пестицидів на 30% до 2030 року. • Скорочення використання добрив на 20%. • Частка земель під органічним виробництвом — 25% до 2030 року.
Контроль за імпортованими товарами, які можуть мати негативний вплив на збереження лісів; боротьба з нерегульованим та незаконним рибальством; амбітні природо-заповідні показники.	<ul style="list-style-type: none"> • 30% суші та 30% морських територій — природоохоронні території. • Висадка 3 млрд дерев до 2030 року. • Відновлення 25 тис. км річок до стану вільної течії.
Розвиток водневої енергетики.	<ul style="list-style-type: none"> • До 2025 року — виробництво до 1 млн т відновлюваного водню, а до 2030 року — до 10 млн т.
Збільшення частки ВДЕ.	<ul style="list-style-type: none"> • 40% ВДЕ до 2030 року. • Збільшення встановленої потужності морських вітроелектростанцій до 60 ГВт у 2030 р. та 300 ГВт у 2050 р. • Збільшення частки встановленої потужності океанічних електростанцій до 100 МВт у 2025 р., 1 ГВт у 2030 р. та 40 ГВт у 2050 р. • Залучення 800 млрд євро інвестицій у морську відновлювану енергетику до 2050 р.
Використання більш сталого та екологічного транспорту. Діджиталізація і смарт міста.	<ul style="list-style-type: none"> • До 2030 року: наявність принаймні 30 млн транспортних засобів з нульовими викидами; 100 європейських міст будуть кліматично нейтральними; вдвічі зросте швидкісний залізничний рух; • Групові перевезення на відстань до 500 км в межах ЄС будуть кліматично нейтральними. • До 2050 року: вдвічі зростуть вантажні залізничні перевезення; втричі зростуть швидкісні залізничні перевезення.

Ефективність політики залежить від успішного виконання цільових показників, проте, для цього необхідні ефективні інститути та система фінансування.

Також в основі оцінки виконання цільових показників лежить достовірна оцінка зміни стану довкілля, тому серед підсистемних реформ реформа екологічного моніторингу є першочерговою і найбільш нагальною, оскільки як сама екологічна політика, так і аналіз та оцінки її ефективності мусять ґрунтуватися на достовірних даних, які забезпечують якість управлінських рішень.

Наразі **Закон України** про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо **державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля**¹⁸ був прийнятий у другому читанні (20 березня 2023 р.). Закон набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, а КМУ у річний строк з дня, наступного за днем опублікування цього Закону, мусить забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених цим Законом, та у річний строк з дня набрання чинності цим Законом поінформувати Верховну Раду України про стан його виконання. Наразі невідомо, які обсяги фінансування та джерела плануються для налагодження функціонування цієї системи, яку у більшій частині треба збудувати з нуля. Характерно, що проектом закону продовжується практика обов'язкової підготовки щорічних звітів про стан довкілля.

Інституційна реформа

І досі в державі відсутнє бачення, якими мусять бути довкіллеві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду. Концептуально, міністерство формує політику, мусить бути впроваджувальний орган — наприклад, агентство, або декілька агентств (загальне і профільні, такі як водне, лісове тощо) і органи нагляду та контролю (інспекція). Очевидно, що для такої реформи необхідно провести функціональне обстеження інституційної системи охорони довкілля, визначити потребу в людях і фінансах відповідно до функцій, і все це потрібно не для функціонування як такого, а для досягнення цілей і завдань, для ефективного впровадження екологічної політики. Наразі все, що ми знаємо про системну інституційну реформу зі Стратегії екополітики, це те, що «до 2025 року передбачається стабілізація екологічної ситуації шляхом закріплення змін у системі державного управління, які відбулися шляхом реформування системи державного екологічного управління, імплементації європейських екологічних норм і стандартів, удосконалення систем екологічного обліку та контролю ...» (розділ IV. Етапи реалізації державної екологічної політики). Ймовірно, реформа органу екологічного контролю тому і просувається так повільно, що державного плану загальної інституційної реформи у природоохоронній сфері досі немає. Адже орган контролю — важливий, але лише один з багатьох ланцюжків у цій царині.

¹⁸ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39521>

Важливо в подальшому врахувати негативний досвід 2019 року з ліквідації самостійного органу Мінприроди шляхом злиття з Міненерго. В результаті вперше за 30 років природоохоронна галузь була повністю паралізована і втратила весь свій бюджет на 2020 рік. Цей кейс став важливим іспитом для громадськості щодо розуміння пріоритетів екологічної реформи, а саме, важливості інституційних перетворень у довкілєвій царині, які забезпечать, з одного боку, ефективність у досягненні цілей покращення стану довкілля, а з іншого — стійкість системи державного управління та фінансування для цього. Аналогічний експеримент з такими ж наслідками провела і Молдова, яка поєднувала міністерство довкілля з міністерством СГ, згодом також поновила самостійний орган в складі Уряду.

Реформа екологічних фінансів

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід’ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень. Утворення окремої юридичної особи — Екологічного фонду — є також одним із заходів Економічної стратегії до 2030 року. З урахуванням функції відновлення довкілля та ліквідації екологічної шкоди, завданої масштабною агресією росії, така реформа, за міжнародної участі, могла б водночас вирішити не тільки проблему повоєнного відновлення довкілля, але й загальну проблему формування та розподілу екологічних коштів.

Узгодженість¹⁹ політики та дій необхідно забезпечити як на горизонтальному рівні (інші сектори економіки — енергетика, транспорт, сільське господарство тощо, — до яких потрібно інтегрувати екологічні та кліматичні вимоги), так і вертикально, від ОП до сільських та селищних рад. Попри реформу децентралізації, зелена трансформація та відновлення, що базується на законодавстві ЄС, мусить бути впроваджена в усіх куточках України, і це складний виклик, що потребує партнерства влади і громадськості.

¹⁹ <https://www.rac.org.ua/uploads/content/667/files/geg-in-georgia-moldova-and-ukrainepolicy-paper2022.pdf>

Висновки та рекомендації

Довкіллеві реформи мусять охоплювати управлінські макросистеми, а не тільки окремі сектори

Основним **середньостроковим викликом** для природоохоронної політики стала війна і руйнівний вплив військових дій на довкілля.

Проте, **довгострокові виклики не змінилися: тримати стратегічну рамку цілей та забезпечувати їх ефективно досягнення**. Мінприроди працює над певними секторальними реформами шляхом адаптації законодавства ЄС (в рамках УпроА) — управління водними ресурсами, управління відходами, якістю повітря (що насправді має велике значення для довкілля та добробуту населення і також має наскрізну дію), навіть деякими системними реформами, такими як модернізація системи екологічного моніторингу (достовірні управлінські рішення) або реформа системи екологічного нагляду та контролю (запобігання забрудненню), але не охоплює **макросистеми, які знаходяться в основі управління довкіллям і від яких залежить успіх всієї справи**.

Насамперед, **майбутнє членство в ЄС потребує переходу на принципи належного екологічного врядування**²⁰ (НЕВ): прозорість, відкритий доступ до інформації, участь громадськості, підзвітність суспільству, ефективність та узгодженість політики.

Належне екологічне врядування — це загальна концепція керування, до якої входять покращені інститути, вдосконалена політика та активніша залученість громадян (і різних заінтересованих сторін), з метою підвищення ефективності природоохоронних заходів і використання природних ресурсів.

Дотримання і розвиток 5 основних принципів НЕВ закладають підвалини убезпечення незворотності екологічних реформ в Україні.

Під час війни Уряд ввів **тимчасові обмеження на доступ до інформації (відкрити дані) та участь громадськості у масових заходах**, у зв'язку з запровадження воєнного стану. Проте, у громадськості існують обґрунтовані сумніви, що відкриття саме екологічної інформації може становити загрозу для державної безпеки та оборони, і що вона не повинна залишатися у вільному доступі, як це гарантує законодавство. І навпаки, відсутність доступу до екологічної інформації може становити загрозу для довкілля та здоров'я людей.

²⁰ Врядування — це новий, горизонтальніший спосіб правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом державного управління, що базується на принципах прозорості, участі та підзвітності громадськості, ефективності та узгодженості політики.

Існує ризик, що після завершення воєнного стану, обмеження принципів прозорості і участі належного екологічного врядування може залишитись і стати звичною практикою, що, в свою чергу, матиме значний негативний вплив на отримання позитивної оцінки готовності України до членства ЄС у сферах довкілля та зміни клімату.

Для успіху необхідні політична воля ВРУ, Уряду та його очільників

Насамперед, політики та уряд мають публічно визнати, що **тематика охорони довкілля та зміни клімату є одним з найважливіших пріоритетів, а не другою складовою**. Забезпечення її наскрізності розв'яже проблему відставання України в адаптації та впровадженні норм екологічного законодавства ЄС та повноцінну участь у Європейському зеленому курсі, сприятиме формуванню привабливого інвестиційного клімату в Україні та ефективній відбудові.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів має стати лідером процесу реформ. ОГС неодноразово наголошували, що профільне міністерство мусить очолювати рух екологічних реформ і активно захищати в Уряді їх необхідність та забезпечення, домагаючись прийняття необхідних рішень²¹. Тому, **статус Міністра необхідно підвищити до віце-прем'єра з питань інтеграції екологічної та кліматичної політики до інших політик**, оскільки її наскрізність є основною вимогою на шляху до членства в ЄС.

Наразі, для України, у зв'язку з перериванням послідовної і виснажливої подорожі до стандартів ЄС в рамках Угоди про Асоціацію з ЄС внаслідок повномасштабного вторгнення росії, ця інтеграція піднялася на новий рівень: впровадження домінанти ЄЗК у всі політики майбутнього члена ЄС. Тим часом, розрив у законодавчих нормах України та ЄС щодо довкілля та зміни клімату надалі збільшився у зв'язку з розширенням та поглибленням EU acquis, що впроваджують ЄЗК, як відзначається в аналітичному звіті Єврокомісії щодо готовності України до вступу в ЄС (2023). Головні виклики пов'язані з спроможністю адаптувати необхідні EU acquis, забезпечити домінуючу інтеграцію ЄЗК в усі сфери політики, а також ефективно впровадження та контроль щодо необхідного законодавства²².

Те ж стосується профільного комітету, який в 2020 році зробив заявку на реформу системи екологічного фінансування²³, але подальший розвиток був дуже повільний і не завершився результатом. **Комітет з екологічної політики та природокористування ВРУ та КМУ мусять забезпечити процес адаптації законодавства ЄС таким чином, щоб нові та оновлені нормативні акти в ЄС у сфері**

21 <http://epl.org.ua/announces/novyj-ministr-zahystu-dovkillya-gromadskist-vymagaye-obgovorennya-kryteriyiv-ta-planu-dij-majbutnogo-ochilnyka-ministerstva/>

22 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

23 https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/198595.html

довкілля та клімату відразу ставали частиною національного законодавства України для уникнення практики їх подальшого багаторічного впровадження.

Для того, **щоб забезпечити цю наскрізність, необхідно** від броунівського руху, який вирує в коридорах влади, **перейти до цілеспрямованого поступу**, пересуваючись **у напрямку зрозумілого вектору цілей/підцілей**, маючи сплановані зупинки на цьому шляху. Цей **поступ має здійснювати зрозуміла екологічна інституційна система, із прозорими правилами, за підтримки осучасненої системи екологічного фінансування.**

Стратегічна рамка цілей

Реформа екологічної політики полягає у встановленні вимірювальних стратегічних та середньострокових цілей для досягнення доброго стану довкілля, налагодженні постійного моніторингу досягнення цих цілей, регулярного аналізу та оцінки ефективності екологічної політики, періодичного оновлення відповідно до результатів оцінки — тобто, перехід на чіткий цикл політики. Іншими словами, нормативно-правова діяльність з підготовки законів та підзаконних актів мусить підпорядковуватися стратегічному баченню та досягненню певних цільових показників. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів мусить тримати цю стратегічну рамку і добиватися ефективності екологічної та кліматичної політики. Для цього, на спланованих зупинках, треба проводити аналіз та оцінку, а за результатами — корекцію (якщо потрібно) обраних цілей та інструментів їх досягнення. І почати необхідно з підготовки щорічного звіту з впровадження екологічної політики, що передбачено Законом України про Державну стратегію екологічної політики з 2020 року, але жодного разу не виконувалося. Регулярний звіт про впровадження екологічної політики (не про стан довкілля, не про виконання річного плану діяльності міністерства і навіть не про виконання Плану дій до Стратегії) є не тільки важливим інструментом досягнення ефективності природоохоронної діяльності, але також відповідає принципу підзвітності перед громадянським суспільством (НЄВ) і є платформою для діалогу щодо вдосконалення екологічної політики.

Для унаочнення цього процесу, **Міністерство мусить зібрати у компактному вигляді і оприлюднити на офіційному сайті цілі ЄЗК, провести і оприлюднити аналіз, як цілі державної екологічної та кліматичної політики, які містяться в державній Стратегії екологічної політики, Стратегії регіонального розвитку, Економічній стратегії, Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, ЦСР України відповідають цілям ЄЗК, адже тепер цілі України стають частиною процесу досягнення цілей ЄЗК.**

Інституційна та фінансова реформа

В державі і досі відсутнє бачення, якими мусять бути довкілєві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду. Концептуально, міністерство формує політику, мусить бути впроваджувальний орган — наприклад, агентство, або декілька агентств (загальне і профільні, такі як водне, лісове тощо) і органи нагляду та контролю (інспекція). Очевидно, що для такої реформи необхідно провести функціональне обстеження інституційної системи охорони довкілля, визначити потребу в людях і фінансах відповідно до функцій, і все це потрібно не для функціонування як такого, а для досягнення цілей і завдань, для ефективного впровадження екологічної політики. **Дійсна інституційна система Мінприроди не буде спроможною справитися з викликами європейських довкілєвих реформ.**

Важливо в подальшому врахувати і не повторювати негативний досвід 2019 року з ліквідації самостійного органу Мінприроди шляхом злиття з Міненерго. В результаті вперше за 30 років природоохоронна галузь була повністю паралізована і втратила весь свій бюджет на 2020 рік. Аналогічний експеримент з такими ж наслідками провела і Молдова, яка поєднувала міністерство довкілля з міністерством сільського господарства, згодом також поновила самостійний орган в складі Уряду.

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорості діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід'ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень. Утворення окремої юридичної особи — Екологічного фонду — є також одним із заходів Економічної стратегії до 2030 року. З урахуванням функції відновлення довкілля та ліквідації екологічної шкоди, завданої масштабною агресією росії, така реформа, за міжнародної участі, могла б водночас вирішити не тільки проблему повоєнного відновлення довкілля, але й загальну проблему формування та розподілу екологічних коштів.

У консультаціях з громадськістю необхідно розробити, прийняти і почати впроваджувати план реформи державної інституційної та фінансової систем у сфері охорони довкілля.

Використані матеріали та джерела інформації

1. «Спільно з ЄС сформуємо нове бачення „зеленої“ трансформації України» / Новини КМУ // Ольга Стефанішина, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України — 09 січня 2023 р. <https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-spilno-z-ies-sformuiemo-nove-bachennia-zelenoi-transformatsii-ukrainy>
2. «„Одиниця“ за довкілля: чому Україна провалилася у сфері, де ми вважали себе успішними» / аналітична стаття, Європейська правда // Наталя Андрусевич, «Суспільство і довкілля» — 07 лютого 2023 р. <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2023/02/7/7155638/>
3. «Повоєнне відновлення України має бути зеленим» / позиційний документ УНП ФГС СХП // Тамара Малькова, «Зелене досьє» та члени РГЗ УНП — 2023. <https://www.dossier.org.ua/news/unp-position-paper/>
4. “Green recovery” / article / Wikipedia https://en.wikipedia.org/wiki/Green_recovery#cite_note-2
5. “Are we building back better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending” / Analytic report, UNEP // Brian J. O’Callaghan, Em Murdock, University of Oxford – 2021. – 57 с. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35281/AWBBB.pdf>
6. “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?” / Journal article, Oxford Review of Economic Policy, Volume 36, Issue Supplement_1, 2020, Pages S359–S381. https://academic.oup.com/oxrep/article/36/Supplement_1/S359/5832003?login=false
7. «Повоєнне відновлення України: відбудова заради кращого майбутнього» / аналітичний документ УНП ФГС СхП // Ольга Ігнатенко, Катерина Шор, Тамара Малькова — «Зелене досьє», Руслан Гаврилюк, Дмитро Іванов, Георгій Веремійчик — Національний екологічний центр України, Олена Кравченко, Богдан Кученко, Ольга Мелень-Забрамна — «Екологія-Право-Людина» – 2023. – 40 с. <https://www.dossier.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/post-war-reconstruction-UA.pdf>
8. «Довкільна та кліматична стійкість Східного партнерства — оцінка перспективи досягнення в Україні — 2» / аналітичний документ // Наталя Андрусевич, Руслан Гаврилюк, Анна Голубовська- Онісімова, Олена Кравченко, Наталя Куць, Тамара Малькова; Українська національна платформа Форуму грома-

- дьянського суспільства Східного партнерства. – Київ, 2021. – 64 с. https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ecr_2021_web_final.pdf
9. ЕкоЗагроза / Офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України <https://ecozagroza.gov.ua/?fbclid=IwAR3r38cnbG48KlCl1P1tktgllaKnj7UoPWkVt7fpd3pfR8VPIGzjoieEROA>
 10. Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» № 5655 / ЕПЛ — 31 грудня 2022 р. <http://epl.org.ua/eco-analytics/analiz-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-reformuvannya-sfery-mistobudivnoyi-diyalnosti-5655/>
 11. Екоревізор №9 Серпень – жовтень 2022 / електронний часопис / ЕПЛ – 2022. <http://epl.org.ua/eco-analytics/ekorevizor-9-serpen-zhovten-2022/>
 12. «Вдосконалення ОВД» / позиційний документ / ЕПЛ – 2023. http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/02/VDOSKONALENNYA-OVD_21-02-2023.pdf
 13. “Good Environmental Governance Implementation in Georgia, Moldova, and Ukraine: Stay of play, key conclusions, and recommendations.” / Policy paper. – Resource and Analysis Center “Society and Environment” – Lviv, 2022. – 126 с. <https://www.rac.org.ua/uploads/content/667/files/geg-in-georgia-moldova-and-ukrainepolicy-paper2022.pdf>
 14. «Новий міністр захисту довкілля? Громадськість вимагає обговорення критеріїв та плану дій майбутнього очільника міністерства» / брифінг громадських організацій – Київ, 29 жовтня 2021 р. <http://epl.org.ua/announces/novyj-ministr-zahystu-dovkillya-gromadskist-vymagaye-obgovorennya-kryteriyiv-ta-planu-dij-majbutnogo-ochilnyka-ministerstva/>
 15. Analytical Report on Ukraine’s application for membership of the European Union / COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT / European Commission – Brussels, 1.2.2023. – р. 44 – 54. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf
 16. «Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики провів круглий стіл з питань удосконалення екологічного оподаткування» / новини комітетів Верховної ради України — 16 жовтня 2020 р. https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/198595.html

Ця публікація була підготовлена в рамках проєкту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП у 2021–2023 рр.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації (Окремі думки, висловлені в матеріалах або озвучені на заході) є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua>) — це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu>) — унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства — Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП — це позапартійна добродісна неурядова організація.

Контактна інформація

Українська національна платформа
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
eap-csf.org.ua
unp.eap@gmail.com
www.facebook.com/unp.eap.csf

