

Проект «Сприяння прогресу Білорусі, Молдови та України  
у європейській реформі екологічного врядування»



*Живий документ*

# У напрямку належного екологічного врядування: аналіз та рекомендації щодо дій

Позиційний документ – Україна

Ця публікація була видана проектом «Сприяння прогресу Білорусі, Молдови та України у європейській реформі екологічного врядування», який підтримується шляхом Схеми регрантингу ФГС СхП і реалізується консорціумом, до складу якого входять ВЕГО «МАМА-86» (Україна), асоціація EcoContact (Молдова) та громадське об'єднання «Екодім» (Білорусь).



# 1. Преамбула

На 4-й Асамблеї ФГС СхП у 2012 році було прийнято заяву «Потреба у кращому екологічному врядуванні». Її зміст був оснований на висновках двох оцінок<sup>1</sup> РГЗ ФГС СхП, що охоплювали Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Грузію, Молдову та Україну і включали загальні тенденції для країн Східного партнерства. В заяві стверджувалося, що станом на кінець 2012 року:

- Стратегічне екологічне планування та щорічна звітність покращилися в країнах, що виконують/ ведуть переговори про Порядок денний асоціації;
- Адміністративна реформа призвела до послаблення адміністративних структур та процедур екологічного врядування;
- Деретуляція підриває обґрунтованість прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля (включаючи скасування процедур ОВНС);
- Механізми та процедури участі громадськості щодо навколишнього середовища часто ігнорувалися в процесі прийняття рішень в інших галузевих політиках (наприклад, енергетика, транспорт, сільське господарство та промисловість);
- Інтеграція екологічної політики, як правило, не підкріплюється законодавством (наприклад, Протокол про СЕО залишався не ратифікованим, за винятком Вірменії; жодних національних законодавчих актів не було прийнято), обмежуючи зусилля щодо озеленення економіки та підвищення ефективності використання ресурсів;
- Потенціал Спільної екологічної інформаційної системи (SEIS) для покращення якості інформації для прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища був недостатньо використаним.

На основі результатів Індексу європейської інтеграції 2012 року<sup>2</sup>, ОГС підкреслили в заяві тривожну ситуацію щодо стану навколишнього середовища у шести країнах Східного партнерства, серед іншого, що площа природоохоронних територій в більшості країн Східного партнерства є замалою для ефективного захисту біорізноманіття та пов'язаних з ним екосистемних переваг та послуг. Заява закликала до встановлення чітких цілей для країн Східного партнерства щодо ключових досягнень у екологічному врядуванні, необхідних для поліпшення стану навколишнього середовища. У заключній частині, вона закликала країни-члени ЄС та країни Східного партнерства включити екологічне врядування до політичного порядку денного Саміту Східного партнерства у Вільнюсі, щоб сприяти рішучим діям стосовно екологічних реформ у країнах Східного партнерства.

Вільнюська декларація Саміту СхП 2013 року вперше (з часу створення регіонального процесу) підкреслила важливість навколишнього середовища як одного з пріоритетних напрямів співпраці, що є взаємовигідним для ЄС та країн-партнерів як з екологічної, так і з економічної точки зору. У Декларації підкреслювалася необхідність продовження процесу адаптації законодавства та наближення політики у стратегічно важливих сферах навколишнього середовища та зміни клімату, при цьому особлива увага повинна приділятися зеленій економіці, біорізноманіттю, спільній екологічній інформаційній системі та екологічним оцінкам, інтеграції екологічних вимог у інші сектори та значній ролі інших галузевих політиках громадянського суспільства.

<sup>1</sup> <http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/assessment-of-ep-eng--2.pdf>

<sup>2</sup> [http://archive.mama-86.org/images/stories/reports/WG3\\_Report\\_2013\\_Eng\\_short\\_Mama.pdf](http://archive.mama-86.org/images/stories/reports/WG3_Report_2013_Eng_short_Mama.pdf)



Після Вільнюського саміту відбулися кардинальні зміни в регіоні Східного партнерства. Три країни уклали Угоди про асоціацію з ЄС: Грузія (угода була підписана у червні 2014 року і набрала чинності з липня 2016 року), Молдова (угода була підписана у червні 2014 р. і набрала чинності з липня 2016 р.), та Україна (угода була підписана у червні 2014 р. і набрала чинності з вересня 2017 р.). Вірменія та ЄС підписали Угоду про Всеосяжне та посилене партнерство (листопад 2017 р.). Азербайджан та ЄС в 2017 році відновили зацікавленість та діалог, у тому числі шляхом початку переговорів про всеосяжну нову угоду (попередня двостороння угода була укладена в 1996 році). Білорусь та ЄС також поступово наближаються до угоди, хоча часові рамки і умови співпраці ще не визначені.

П'яте засідання неофіційного діалогу Східного партнерства відбулося 29 червня 2015 в Мінську і був присвячений охороні навколишнього середовища. Ця зустріч стала першою всебічною дискусією з питань довкілля на рівні міністрів з моменту створення Східного партнерства у 2009 році. Вона дала можливість відкрито обговорити здійснення ЦСР в рамках Східного партнерства, а також визначити сфери, що становлять спільні інтереси та спільні виклики, і шляхи вдосконалення співпраці у сфері навколишнього середовища. На цьому засіданні було узгоджено продовжувати обговорення та, на запит країн Східного партнерства, продовжити діалог на рівні міністрів, для чого провести офіційну міністерську зустріч з питань довкілля усіх держав-членів ЄС.

Перша офіційна зустріч міністрів довкілля Східного партнерства з питань навколишнього середовища та зміни клімату відбулася 18 жовтня 2016 року в Люксембурзі, де країни ЄС та країни-партнери (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова та Україна) прийняли міністерську декларацію про співробітництво з питань довкілля та зміни клімату. Зустріч на рівні міністрів поставила перед Панеллю Східного партнерства з навколишнього середовища та зміни клімату завдання керувати виконанням Декларації. ФГС СхП закликав до встановлення чітких цілей для основних досягнень країн Східного партнерства, необхідних для належного екологічного врядування, щоб поліпшити стан довкілля, включаючи як ефективну екологічну політику, так і ефективні інститути.

Люксембурзька Декларація про співробітництво в галузі навколишнього середовища та боротьби зі зміною клімату (офіційна назва) спрямована на покращення екологічного врядування, в тому числі:

- забезпечення прозорості, підзвітності та підтримки процесу прийняття обґрунтованих рішень на основі фактичних даних, якісні екологічні дані відповідно до принципів спільної екологічної інформаційної системи (SEIS), включаючи моніторинг та звітність щодо впровадження ЦСР;
- підтримка залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, стратегічного планування та впровадження, а також моніторингу результатів екологічної політики, програм та планів відповідно до Оргуської конвенції;
- сприяння обговоренню між ЄС, національними урядами та ОГС питань щодо встановлення та досягнення конкретних цілей екологічних реформ у країнах Східного партнерства;
- забезпечити ефективну інтеграцію навколишнього середовища в інші політики, таким чином підтримуючи актуалізацію пріоритетів охорони довкілля, зміни клімату та цілей сталого розвитку для всіх сфер політики та посилення міжсекторального та міжміністерського співробітництва; прийняття та ефективне здійснення процедур СЕО

та ОБНС на національному рівні та у транскордонному контексті відповідно до Конвенції Еспо та її Протоколу про СЕО.

У документі ЄС «Східне Партнерство – 20 очікуваних досягнень до 2020 р.: фокусуючись на головних пріоритетах та реальних результатах» визначено низку досягнень країн Східного партнерства протягом 2017–2020 рр., включаючи Главу 16. «Навколишнє середовище та адаптація до зміни клімату», що містять цілі для інтегрованого управління водними ресурсами, Зеленої економіки, сталого лісового господарства, адаптацію до зміни клімату, SEIS та Смарагдову мережу.

Концепція належного екологічного врядування в цілому включає кращі інститути, кращу політику, більш широке залучення громадян (та різних заінтересованих сторін) для підвищення ефективності охорони довкілля та використання природних ресурсів. Належне врядування — це новий, більш горизонтальний спосіб урядування порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-центричним стилем. Це також означає правила, процеси та поведінку, які впливають на те, яким чином здійснюються повноваження, особливо щодо відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості. Йдеться про те, як можна і потрібно робити речі.

У 2018 році відбудеться друга офіційна Міністерська зустріч країн СхП з питань навколишнього середовища та зміни клімату, де країни звітуватимуть про їх досягнення у виконанні Люксембурзької декларації.

Цей документ присвячено snap-shot аналізу стану врядування в Білорусі, Молдові та Україні, а також рекомендаціям ЄС, урядам та ФГС СхП щодо заходів, спрямованих на підтримку реформ екологічного врядування в трьох країнах та регіоні Східного партнерства. Це живий документ, який і далі обговорюватиметься з Національною платформою ФГС СхП, Міністерством екології, Урядом та Представництвом ЄС.

## 1. Вступ

З часу підписання Угоди про асоціацію у середині 2014 року, в Україні поступово зростає значення природоохоронної політики та розуміння її наскрізного характеру, долаючи численні перешкоди. З кінцевою метою реформування системи екологічного управління для поліпшення стану та збереження навколишнього природного середовища в Україні та забезпечення переходу до сталого розвитку, Міністерство екології та природних ресурсів стало справжнім лідером у здійсненні порядку денного екологічних реформ. Проте, і досі не вистачає розуміння, законодавчих інструментів та політичної підтримки інтеграції екологічної політики серед різних зацікавлених сторін, у тому числі уряду, депутатів ВРУ, місцевих органів влади та бізнесу. З впровадженням Угоди про асоціацію як головним пріоритетом для України, Міністерство оголосило наприкінці 2016 року, що **спільно з екологічними НУО слід розробити нову Національну екологічну політику, яка підніме питання охорони довкілля від найнижчих національних пріоритетів до найвищих державних політичних пріоритетів і зробить їх спільною метою.** Така політика повинна стати основою для зеленої циркулярної економіки і повинна базуватися на гармонізації законодавства України з європейським законодавством з метою досягнення сталого розвитку.

## 2. Недавній розвиток екологічної політики та законодавства

Слідуючи Главі 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію, за останні роки Мінприроди зосереджувалося як на адаптації законодавства (відповідно до додатку ХХХ до глави 6), так і на стратегічній роботі, оновлюючи Закон про рамкову екологічну стратегію (прийнятий в 2010 році як обов'язкова умова виконання Порядку денного асоціації) та розробляючи, обговорюючи та приймаючи галузеві екологічні стратегії.

**Оновлена Державна стратегія екологічної політики до 2030 року (проект)** пройшла через консультацію з громадськістю та у даний час знаходиться в стадії процедури узгодження з Центральними органами виконавчої влади.

Цілі оновленої Стратегії:

**Ціль 1.** Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва

**Ціль 2.** Забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України

**Ціль 3.** Забезпечення інтеграції екологічної політики в процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України

**Ціль 4.** Зниження екологічних ризиків для екосистем та здоров'я населення до соціально прийняттого рівня

**Ціль 5.** Удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління

Важливим нововведенням у цьому політичному документі нового покоління є включення цільових показників, які визначають динаміку порівняно з 2015 роком у 2020 та 2030 роках.

**Цільові показники:**

№	Показник	Цільові показники	
		Базовий рік (2015)	2020
1	Енергія, вироблена з відновлюваних джерел (відсоток у загальному кінцевому споживанні енергії)	4,9	11,0
2	Водоемність ВВП, (куб. м використаної води на 1000 грн. ВВП, у фактичних цінах)	3,6	3,2
3	Енергоємність ВВП (відношення витрат первинної енергії на одиницю ВВП, кг н.е. на 1 дол. США за ПКС 2011)	0,28	0,20
4	Ресурсоємність ВВП (відсоток вартості природних ресурсів в одиниці ВВП, у співвідношенні до 2015 року)	100	90
5	Сільське населення, яке має доступ до покращених умов санітарії (відсоток від загальної кількості сільського населення)	1,9	20
6	Міське населення, яке має доступ до централізованих систем водовідведення (відсоток від загальної кількості міського населення)	87,1	90
7	Скиди забруднених стічних вод у водні об'єкти (відсоток від загального обсягу скидів)	15,7	13
8	Річкові басейни, для яких затверджені плани управління річковими басейнами	-	1

	(одиниці)		
9	Скиди забруднених стічних вод до морського середовища (відсоток від загального обсягу скидів до морського середовища )	15	11
10	Водні об'єкти з добрим екологічним станом (відсоток від загальної кількості водних об'єктів)	-	-
11	Підприємства, в яких запроваджено системи управління хімічними речовинами згідно з міжнародними стандартами (відсоток від загальної кількості підприємств, що використовують небезпечні хімічні речовини)	-	50
12	Обсяг відходів, що захоронюються, (відсоток від загального обсягу утворених)	50	45
13	Обсяги використання первинної сировини (відсоток від загального обсягу використаної)	90	85
14	Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду (тисяч гектарів)	3803,1	6276,9
15	Площа природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (відсоток від загальної території країни)	2,24	5,14
16	Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду (відсоток від загальної території країни)	6,3	10,4
17	Площа територій національної екологічної мережі (відсоток від загальної території країни)	38,2	39
18	Лісистість території країни (відсоток від загальної території країни)	15,9	17,0
19	Площа орних земель (ріллі) (відсоток від загальної території країни)	53,9	51,6
20	Площа земель органічного виробництва (відсоток від загальної площі сільськогосподарських угідь)	1	3
21	Питома вага площі сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (сіножатей, пасовищ), у загальній території країни, %	13	13,9
22	Визначені та реалізовані завдання щодо досягнення нейтрального рівня деградації земель		tbd
23	Громади, в яких затверджені та впроваджуються стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, розроблені за участі громадськості (відсоток від загальної кількості громад)	80	100
24	Викиди парникових газів (відсоток від обсягу викидів 1990 року)	37,8	<76
25	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від стаціонарних джерел (відсоток від обсягу викидів 2015 року)	100,0	<6
26	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від стаціонарних джерел умовно приведені до оксиду вуглецю з врахуванням відносної агресивності основних забруднювачів, (відсоток до рівня 2015 року)	100	95
27	Викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря від пересувних джерел, умовно приведені до оксиду вуглецю з врахуванням відносної агресивності основних забруднювачів, (відсоток до рівня 2015 року)	100	95
28	Міста України, де середньодобові концентрації основних забруднюючих речовин в атмосферному повітрі перевищують середньодобові гранично допустимі концентрації (одиниць)	23	22
29	Зони та агломерації, в яких затверджено плани покращення якості повітря (відсоток від загальної кількості)	0	30
30	Електротранспорт (відсоток від загальної кількості нового придбаного автотранспорту)	-	0,1
31	Видатки бюджету на охорону довкілля (відсоток від ВВП)	0,279	0,5
32	Індекс екологічної ефективності (Environmental Performance Index <sup>3</sup> )	79,69 <sup>4</sup>	-
33	Державні та місцеві плани та програми, щодо яких проведено стратегічну екологічну оцінку (відсоток від загальної кількості розроблених)	-	100
34	Звіт про реалізацію державної екологічної політики (одиниць)	1	1

Що стосується механізму моніторингу та оцінки відповідно проекту Стратегії, Міністерство екології та природних ресурсів України проводить моніторинг і готує щорічні доповіді про виконання національної екологічної політики, засновані на галузевих і регіональних

<sup>3</sup> <http://epi.yale.edu/country/ukraine>

<sup>4</sup> Дані Звіту за 2016 рік.

доповідях. Кожні 5 років Національна доповідь про реалізацію екологічної політики буде підготовлена Мінприроди та подана КМУ для затвердження Верховною Радою.

**У листопаді 2017 року Уряд затвердив Національну стратегію поводження з відходами до 2030 року, яка готувалася майже рік і впроваджує європейські принципи управління всіма видами відходів в Україні:** твердими побутовими, промисловими, будівельними, небезпечними, сільськогосподарськими відходами тощо. Цей документ є першим стратегічним документом на національному рівні, який визначає послідовну державну політику в галузі поводження з відходами та створює передумови для циркулярної економіки, що потребує великомасштабної технологічної модернізації, зрушення в свідомості і відмови від споживацького ставлення до природних ресурсів. Мінприроди сприяє підходу до розробки законодавства як механізму реалізації стратегій, зокрема Стратегії поводження з відходами (Стратегії). Проте в Парламенті існує суперечлива тенденція конкурувати з різними проектами законів, що суперечать Стратегії та відповідним директивам ЄС, наприклад, проект № 4835d «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії» викликає велику занепокоєність українських екологів, оскільки знищує всю ієрархію управління відходами, запропоновану в Стратегії (відповідно до вимог ЄС), і є небезпечною для здоров'я та навколишнього середовища, вимагає запровадження зеленого тарифу на енергію, вироблену від спалювання побутових відходів. У той же час, згідно з вимогами закону «Про відходи» (2012 р.), **обов'язкове роздільне збирання муніципальних відходів, яке має розпочатися з 1 січня 2018 р.**, стикається з недостатньою інфраструктурою та необхідним обладнанням. Міністерство готує проекти законів для реалізації Стратегії згідно з Угодою про асоціацію.

**Реформування управління водними ресурсами — це ще один активний процес, який проводиться Мінприроди, в якому беруть участь різні заінтересовані сторони.** Проект довгострокової Водної стратегії, в якій реформа державного управління повинна стати ключовим елементом, знаходиться в стадії підготовки. Відповідно до Мінприроди, **нова система управління водними ресурсами повинна спрямовуватися на досягнення цілей Стратегії, зокрема, доброго екологічного стану води, ефективності її використання та впровадження ефективних стимулів для сталого розвитку водного сектора.** Реформа повинна враховувати ряд компонентів, таких як запровадження **чіткої горизонтальної структури управління водними ресурсами, з розділенням функцій управління водними ресурсами та управління інфраструктурою і сервісних функцій;** відповідна вертикальна адміністративна структура **нового агентства з водних ресурсів, яка в кінцевому підсумку повинна повністю зосередитись на реалізації нових європейських стандартів.** Для виконання завдань цього процесу, Міністерство координує **Національний діалог з водної політики, в якому беруть участь** інші центральні органи виконавчої влади, міжнародні організації та проекти, вчені, неурядові організації та інші заінтересовані сторони, за підтримки проекту ЄС Водна Ініціатива Плюс. **Поправка до Водного кодексу встановила принципи ІУВР, уряд ухвалив Постанову про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном, який імплементує положення Водних рамкових директив ЄС до національного законодавства.** Були затверджені зміни та доповнення до **Постанови КМУ про затвердження Порядку ведення Державного водного кадастру та Положення про Державне водне агентство щодо встановлення обліку поверхневих водних об'єктів в Україні, який не проводився з 1957 року.** Інший стратегічний документ, підготовлений за участю різних заінтересованих сторін, — **Морська стратегія.** Наприкінці 2017 р. Мінприроди опублікувало проект Концепції реформування сфери охорони та відтворення вод,



раціонального використання водних ресурсів та розвитку водного господарства та меліорації для громадських консультацій.

**Реформування сфери якості повітря розглядається.** Тим часом уряд затвердив **Національний план скорочення до 31 грудня 2033 р. викидів від великих спалювальних установок**, розроблений Мінприроди та Міністерством енергетики та вугільної промисловості за участі експертів та енергогенеруючих компаній. План був розроблений з урахуванням подальшої реалізації директив ЄС відповідно до Угоди про асоціацію, а також вимог Європейського енергетичного співтовариства. Це відноситься, перш за все, до викидів двоокису сірки, оксидів азоту і пилу.

Для досягнення амбіційної мети розширення природоохоронних територій до 10,4 % від загальної території країни необхідно отримати більшу підтримку від органів місцевого самоврядування та громад, які непокояться щодо можливостей доступу до традиційних природних ресурсів після зміни статусу цих природних територій. Тому, Мінприроди сприяє розвитку рекреаційних функцій національних природних парків та спроможності надання ними туристичних послуг, щоб стабілізувати їх діяльність, переглядає підхід до розвитку зон відпочинку в НПП, з тим щоб створити більше робочих місць для місцевих громад, намагається зробити туристичну діяльність прозорою та привабливою для всіх заінтересованих сторін, а також щоб вона наповнювала бюджети НПП. Така зміна ставлення та належне регулювання мусять відіграти важливу роль для досягненні значного розширення природоохоронних територій, що вимагається багатьма національними та міжнародними правовими зобов'язаннями України. З іншого боку, в **середині 2017 р. було видано спільне розпорядження Міністерства екології та природних ресурсів та Міністерства аграрної політики щодо введення нових штрафних санкцій за браконьєрство, яким збільшено розміри штрафів за знищення та пошкодження всіх видів тварин в середньому в чотири рази.**

Нова важлива практика обговорення та прийняття м'яких/ живих документів політики була запроваджена з підготовкою Дорожньої карти з впровадження Люксембурзької декларації. Цей документ був підготовлений як живий документ для інформування громадськості та обговорення бачення та спроможності Мінприроди щодо шляхів реформування системи екологічного врядування в Україні відповідно до цілей Люксембурзької декларації (ЛД) і представлений у першу річницю декларації. У цьому документі, Мінприроди заявило, що «прагне кращих інститутів, кращих процедур, ширшого залучення екологічно свідомої громадськості, більшої прозорості для підвищення ефективності природоохоронної діяльності на основі європейських стандартів. Такий поступ потребує фундаментальної реформи щодо формування наскрізного статусу екологічної політики у діяльності Уряду. Наразі, Мінприроди досягло певних успіхів, проте, реформа екологічного врядування — це тривалий процес, який долає численні перешкоди». У документі містяться структуровані зобов'язання у відповідності до ЛД, положень документу щодо 20 досягнень Східного партнерства у 2017 та 2020 роках, а також поточних, середньострокових та стратегічних цілей та завдань екологічної політики України.

## **Інтеграція екологічної політики**

**У квітні 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв Середньостроковий план дій.** Згідно Мінприроди, вперше після Незалежності, **шість пріоритетів у сфері навколишнього середовища та зміни клімату були включені до загальних пріоритетів діяльності Уряду України.** Це особливо вражає порівняно з річним звітом Кабінету Міністрів України за 2015

рік, до якого навколишнє середовище не було включено взагалі, лише в розділі щодо реформи охорони здоров'я було включено декілька пунктів щодо впровадження екологічних директив Угоди про Асоціацію.

Кожен з екологічних пріоритетів Плану включає європейські стандарти Угоди про асоціацію, а саме:

- **Стале управління водними ресурсами**, включаючи реформування всієї системи управління водою;
- **Належне екологічне врядування**, включаючи визначення цілей національної екологічної політики до 2030 року, впровадження СЕО та ОВНС, впровадження інтегрованої електронної екологічної інформаційної системи та громадський доступ до неї, реформу екологічної інспекції;
- **Розвиток власної мінерально-сировинної бази** з дотриманням екологічних вимог;
- Прийняття та реалізація **політики щодо зміни клімату**, включаючи план адаптації та розробку моделі поступового зменшення викидів парникових газів;
- **Збереження природної спадщини**, включаючи розширення природоохоронних територій;
- **Ефективне і безпечне поводження з відходами**, включаючи створення національної системи.

Проте, хоча Закон про СЕО щодо імплементації Директиви ЄС все ще чекає на прийняття в Парламенті (поданий другий раз після вето Президента та прийнятий у першому читанні), деякі стратегії економічних секторів приймаються з повним нехтуванням впливу на навколишнє середовище. Найгіршим прикладом є прийняття у лютому 2016 року Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року без згоди Мінприроди. Програма може мати суттєвий негативний вплив на довкілля, який не було серйозно досліджено до прийняття. Водночас, кожний проект за цією програмою, якщо такі будуть, в тому числі можливе будівництво каскаду ГЕС на річці Дністер, буде проходити оцінку впливу на навколишнє середовище і міністерство буде затверджувати її результати. Також обидві країни — Молдова та Україна — ратифікували протокол СЕО. Тому Програма розвитку гідроенергетики вже порушила міжнародне право, оскільки вона не пройшла транскордонну процедуру СЕО, і це стосується не тільки Молдови. Рішення про прийняття цієї Програми може перешкодити спробам України позбутися статусу недотримання Конвенції Еспо. Є надія, **що Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про співробітництва у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер**, який вступив в силу 07.07.2017 року, допоможе вирішити цю проблему на двосторонньому рівні.

У 2017 році Закон України про ОВД був остаточно прийнятий після кількох спроб та вето Президента України і вступив в силу в грудні. З цією метою МЕПР запустило Єдиний реєстр ОВД. У тому ж місяці Кабінет Міністрів затвердив перший набір підзаконних актів для підтримки функціонування процедури ОВД:

- Порядок передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля;
- Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля;
- Критерії визначення планованої діяльності, її розширення та зміни, які не підлягають оцінці впливу на довкілля.

## Регіональна та місцева екологічна політика та управління

Оскільки регіональні управління Мінприроди були ліквідовані адміністративною реформою ще до Майдану, і їхні функції передані відповідним підрозділам обласних державних адміністрацій, відсутність координації між центральними та місцевими органами влади, прогалини у законодавстві перешкоджають уряду застосовувати послідовний підхід до планування та здійснення національної політики, тоді як брак екологічної обізнаності та ініціативи на місцях гальмує або унеможлиблює реалізацію місцевих планів дій / програм охорони довкілля. Водночас, ці плани дій є не тільки ефективним інструментом захисту навколишнього середовища, а й фактором, який, за поточних умов децентралізації, сприяє об'єднанню та зміцненню місцевих громад, оскільки плани повинні бути розроблені і здійснені за їхньої безпосередньої участі. Однак насправді місцеві органи влади часто усувають місцеві громади від розробки цих планів дій, навіть якщо вони є. Вони також часто ігнорують керівні принципи, розроблені Міністерством екології та міжнародний досвід. Поодинокі позитивні приклади застосування належного підходу до розробки та впровадження місцевих планів дій щодо охорони навколишнього середовища є скоріше виключеннями, які лише підтверджують загальний тривожний стан справ.

Насправді, створення у 2013 р. Департаментів охорони навколишнього середовища в структурі регіональних державних адміністрацій (ОДА) зробило природоохоронну діяльність залежною від адміністративних та комерційних інтересів. Тому реалізація природоохоронної політики на регіональному рівні є несистемною та погано координується. Лише ті завдання Національного плану дій з охорони довкілля (2011–2015 рр.), які були передбачені іншими нормативними актами або проектами міжнародної технічної допомоги, були виконані.

У вересні 2017 року голова Хмельницької обласної державної адміністрації (ОДА) видав указ про ліквідацію Департаменту екології та природних ресурсів з наміром передати його функції Департаменту сільського господарства. Така ініціатива збіглася в часі з пропозицією Міністерства екології та природних ресурсів до Уряду збільшити чисельність співробітників департаментів екології в ОДА у зв'язку з набранням чинності наприкінці року Закону про оцінку впливу на довкілля. Цей екстремальний випадок, на жаль, ілюструє низький рівень розуміння та значення екологічної політики в цілому та вимог Глави 6 Угоди про асоціацію зокрема, серед регіональних та місцевих органів влади. Тому **основною метою регіональної реформи екологічного врядування є підвищення обізнаності та освіти місцевих заінтересованих сторін, включаючи владу, зокрема, щодо екологічних положень УпроА та налагодження координаційного механізму з ними.** Мінприроди дотримується цієї мети, наскільки це можливо, наприклад, в кінці листопада 2017 р. В Орхуському центрі в Києві відбулося 3-денна спеціальна зустріч за участі заступників Голів ОДА та представників Департаментів екології, присвячене практичній реалізації ОВД. Протягом цих трьох днів було проведено тренінг та узгоджено модель ефективної взаємодії між міністерством та обласними державними адміністраціями.

## 3. Інституційна реформа

Хоча процес підготовки документів політики та законодавства згідно вимог ЄС є динамічним на стадії розробки, і його можна оцінити в основному позитивно, проте він часто ускладнюється на стадії прийняття (у парламенті), і можливості реалізації також викликають

питання. Ось чому зараз інституційна складова екологічного врядування є найважливішою для всієї реформи.

Більшість існуючих проблем екологічного врядування у всіх його аспектах і вимірах — від законодавчої та нормативної бази до належної організації екологічного моніторингу— спричиняються наслідками необґрунтованої адміністративної реформи 2013 року, яка порушила саму інституційну основу охорони навколишнього середовища в Україні. Тут ліквідація територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів (розпорядження Кабінету Міністрів № 159 від 13 березня 2013) і передача їх повноважень ОДА відіграла фатальну роль і призвела до розриву зв'язків між центром та регіонами в екологічній сфері. У результаті вплив міністерства на узгодження регіональної та місцевої екологічної політики з національними цілями, а також на регіональний процес прийняття рішень було значно знівельовано.

В той же час узгодження екологічних та соціально-економічних факторів для цілей державного управління та забезпечення інтегрованого характеру екологічної політики є найважливішою передумовою ефективної протидії подальшому погіршенню екологічної ситуації.

Мораторій на перевірки бізнес-компаній, який був запроваджений Кабінетом Міністрів у 2016 році та продовжував діяти до 2017 року та знову був продовжений в 2018 році, сильно послабив значення екологічного контролю та вплив Державної екологічної інспекції. Деретуляція, яка є домінуючим пріоритетом Кабінету міністрів у прийнятті рішень, становить зростаючу небезпеку для навколишнього середовища і здоров'я, оскільки відсутність контролю сприяє безвідповідальній поведінці підприємств і громадян, що закінчуються неконтрольованими звалищами використаних ртутних ламп та інших небезпечних відходів просто неба, інтенсивним забрудненням води і повітря, відсутністю покарання за отримання прибутку в умовах недотримання вимог екологічного законодавства і незворотними втратами живої природи.

Ця ситуація чітко вимагає термінових інституційних перетворень у системі охорони навколишнього середовища. Оскільки масштаб існуючих проблем та відповідних завдань реформування величезний, реалістичний підхід передбачає, що точкові дії та формулювання стратегії відбуватимуться одночасно, хоча в ідеалі точкові реформи мусять проводитися в рамках чітко визначеного стратегічного бачення майбутнього справи захисту навколишнього середовища в Україні.

Міністерство має обмежену спроможність проводити одночасно з плануванням та впровадженням політики її трансформацію. У першу чергу просто не вистачає персоналу. Однак Мінприроди успішно співпрацює з міжнародними організаціями та донорами для отримання необхідної технічної допомоги для підтримки реформ. Отже, команда підтримки реформ (RST) була заснована наказом Мінприроди від 18.07.2017 р. № 226 і почала працювати наприкінці минулого року після завершення конкурсу на посади. Реформи в сфері охорони довкілля, які RST слід розробити і підтримувати їх впровадження, включають в себе:

- Реформа державного управління;
- Реформування системи екологічного моніторингу, контролю та відповідальності за заподіяння екологічної шкоди;
- Електронне врядування та боротьба з корупцією;

- Геологія та надра;
- Стале використання водних ресурсів;
- Нова кліматична політика;
- Поводження з відходами;
- Збереження природної спадщини;
- Скорочення викидів великими підприємствами та впровадження Директиви ЄС щодо промислових викидів.

Нещодавно відкритий в Україні офіс REC — ще один потужний партнер, який потенційно міг би сприяти розвитку координації з регіональними та місцевими заінтересованими сторонами для впровадження сучасної ефективної екологічної політики.

Робота з реформування системи управління водними ресурсами почалася з метою підвищення ефективності управління водними ресурсами шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами відповідно до басейнового принципу. Провідні експерти-практики з питань реформування державного сектору, управління водними ресурсами, зрошення, представники міжнародних організацій та вищого керівництва Міністерства беруть участь у підготовці огляду організаційно-функціонального потенціалу системи управління водними ресурсами в Україні та остаточного формування консолідованої концепції її реформування, включаючи розділення функцій формування та впровадження водної політики і управління інфраструктурою та надання послуг.

Відбувається фундаментальна реформа Державної екологічної інспекції. У травні 2017 року Кабінет Міністрів на своєму засіданні схвалив Концепцію реформування системи державного екологічного нагляду (контролю). Метою є створення ефективної державної системи запобігання екологічним порушенням та моніторингу стану навколишнього середовища, зменшення тиску на бізнес-середовище, ширше залучення громадськості до нагляду (контролю), створення єдиного органу державного екологічного моніторингу та нагляду (контролю) — службу. Основні виклики пов'язані з: усуненням умов для корупції, значним посиленням технічної спроможності (включаючи придбання та встановлення нового різноманітного обладнання та запуск нових лабораторій), концентрацією функції екологічної інспекції в одній службі (в даний час вона розпорошена між кількома контролюючими органами, підпорядкованими різним центральним органам влади), а також концентрацією функції екологічного моніторингу (також наразі розпорошеної), що вимагає повного перезавантаження системи. Діяльність з реформування запланована на 2018 рік включає в себе:

- подати зміни та доповнення до законодавства щодо вдосконалення системи нагляду (контролю), організації екологічного; забезпечення функціонування національної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, доступу до екологічної інформації в рамках адаптації законодавства до норм ЄС<sup>5</sup>;
- сформуванню матеріально-технічну та лабораторну базу для моніторингу стану навколишнього середовища та нагляду (контролю) службою.

<sup>5</sup> З метою виконання своїх зобов'язань щодо виконання ряду актів *acquis* ЄС щодо охорони навколишнього середовища, зокрема, Рамкової водної директиви, Директиви 2008/50 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. Про якість атмосферного повітря та чистого повітря для Європи та інших актів Україна потребує посилення своєї системи моніторингу навколишнього середовища. Останній повинен задовольнити потребу у створенні надійної екологічної інформації, необхідної для прийняття своєчасних управлінських рішень та оцінки ефективності екологічної політики. З цією метою нормативно-правова база, технічна та методологічна база державної системи екологічного моніторингу повинні відповідати вимогам ЄС.



Незважаючи на важливу підтримку міжнародних організацій, країн-членів ЄС, інших донорів, без технічної допомоги яких прогрес у екологічній реформі неможливо досягти, Україна, представлена Міністерством екології та природних ресурсів, відіграє активну та часто лідуючу роль у всьому процесі перетворень. Технічна та інша допомога все ще буде дуже потрібна для завершення інституційної реформи системи державного екологічного управління, зокрема, для відбудови з нуля матеріально-технічної бази нової інспекції.

Збройний конфлікт на сході України завдав жахливої за обсягом та специфікою шкоди землям і рельєфу регіону, її поверхневим і підземним водним системам, рослинності та дикій природі. Військові дії також значно збільшують ризик аварій на промислових та інфраструктурних об'єктах<sup>6</sup>. Тісна співпраця Мінприроди з міжнародними організаціями необхідна для запобігання та пом'якшення пов'язаних з ним ризиків, а в майбутньому — для екологічної реабілітації Донбасу.

## 4. Фіскальна реформа

Основними джерелами доходів бюджету охорони навколишнього середовища є екологічні податки і штрафи за шкоду, заподіяну в результаті порушення природоохоронного законодавства. Після реформи децентралізації у 2015–2017 рр. Бюджетний кодекс визначив, що 20 % екологічного податку спрямовується до Державного бюджету України, а решта входить до спеціального фонду місцевих бюджетів, з яких 25 % — до «сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, створених відповідно до закону та перспективного плану формування територій громад», а 55 % — до обласних бюджетів.

З 1 січня 2018 року екологічний податок у розмірі 55 % зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад — 25 %, до обласного бюджету — 30 %. Спеціальний фонд місцевих бюджетів також отримує 70 % надходжень від грошових штрафів за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок економічної та іншої діяльності, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад — 50 %, до обласного бюджету — 20 %.

Місцеві екологічні фонди можуть використовуватися виключно для надання фінансової підтримки здійсненню природоохоронних заходів.

Згідно результатів незалежних досліджень, обласні екологічні фонди 2014–2015 рр. були використані переважно для будівництва житлово-комунальних послуг; будь-яка діяльність щодо поліпшення якості повітря не була проведена в більшості з областей; відсутня інформація для громадського доступу щодо планування, реалізації та впровадження моніторингу та контролю за використанням екологічних фондів; екологічний ефект не планується і ні оцінюється; відсутня єдина система моніторингу та контролю за цільовим використанням еко- фондів.

---

<sup>6</sup> <http://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/362566?download=true>

Згідно з Мінприроди, в 2016 році екологічні податки також були використані неефективно. Статистичні дані про використання місцевих фондів показує, що тільки 1/3 всіх виділених коштів була використана в 2016 році взагалі, і значна частина з них використовувалася не для природоохоронної діяльності.

У той самий час, нова відкрита електронна система для державних закупівель, поле, де рівень корупції був надзвичайно високим — ProZorro, розроблена у партнерстві уряду, бізнесу та громадянського суспільства, стала обов'язковою для проведення закупівель усіх державних установ та підприємств з 2016 року. Після 13 місяців функціонування, система (яка надає публічний доступ до всієї тендерної документації, включаючи подані заявки), дозволила заощадити понад 31,4 млрд. гривень (1 млрд. Євро) державних грошей. ProZorro отримала Всесвітню нагороду закупівель в 2016 році, і як визнання своїх досягнень виграла перший приз на Open Government Awards 2016.

А тим часом, ставки екологічних податків і штрафів зростають (будучи в даний час ще занадто малими, щоб стимулювати екологічну поведінку), а також механізми їх використання переглядаються. Метою цього перегляду є заохочення споживачів краще платити за екологічну модернізацію своїх підприємств, ніж податки та штрафи. Проте моніторинг та контроль як над доходами, так і цільовим використанням екологічних фондів потребує суттєвого поліпшення<sup>7</sup>.

## **5. Відкритість, доступ до інформації, участь громадськості та залучення заінтересованих сторін до процесу прийняття рішень з екологічних питань.**

В останні роки Мінприроди продемонструвала нову поведінку відкритості, готовності до діалогу з заінтересованими сторонами, беручи до уваги їхні пропозиції. Така зміна сприяло зростання довіри з боку НУО та створила умови для партнерства з реалізації екологічних цілей і завдань.

Доступ до інформації більше не викликає значного занепокоєння з точки зору дотримання Мінприроди вимог чинного законодавства (наприклад, Закону України «Про доступ до публічної інформації», Постанови КМУ про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, тощо).

**3 листопада 2017 року, BRDO (Офіс ефективного регулювання) представив вдруге аналітичне дослідження «Відкритість Уряду».** Дослідження охоплювало публічні дані на офіційних веб-сайтах міністерств та відомств. Головне питання, що досліджувалося - як українські міністерства відповідають вимогам щодо відкритості та доступності інформації про свою діяльність. У цілому уряд покращив свою відкритість на 19 %, а **Міністерство екології та природних ресурсів** — на 35 % і отримало 71 бал з 77 можливих, ставши **лідером рейтингу відкритості уряду серед міністерств. Рейтинг ґрунтується на складній методології з урахуванням різних аспектів наявної інформації для загального доступу.**

---

<sup>7</sup> Наприклад, у період з 2014 до 2017 рр. Було зареєстровано 2 тис. Випадків порушення природоохоронного законодавства в Івано-Франківській області. Штрафи становили майже 150 тис. Грн. У той же час держава зазнала збитків майже 57 мільйонів гривень, з яких на користь держави було стягнуто лише трохи більше 2 мільйонів гривень. Водночас, близько 90 % об'єктів оздоровлення в регіоні введено в експлуатацію без очисних споруд. Втрата карпатських лісів, масовані неконтрольовані рубки спричиняють постійну загрозу повеней. Але щороку державний бюджет для боротьби з шкідливими наслідками паводків надає лише 200 тис. грн, яких ні на що не вистачає. (Джерело — Мінприроди)

Мінприроди працює над розвитком процесу прийняття обґрунтованих та інклюзивних рішень, який також спрямований на впровадження електронного урядування у сфері охорони довкілля. Для цього необхідно розробити сучасні системи обробки екологічної інформації та прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема, спільної з ЄС інформаційної системи екологічної інформації (SEIS) та включення реєстру викидів та переносу забруднювачів і забезпечити щоб монітори використовували ці системи. Україна мусить обчислювати та використовувати на національному та регіональному рівнях екологічні показники, рекомендовані спільною міжвідомчою спеціальною цільовою групою ЄЕК ООН. В цілому, екологічна інформація, яка генерується українською системою екологічного моніторингу, повинна стати доступнішою, точнішою та своєчаснішою для наповнення **єдиної електронної системи доступу до екологічної інформації**. Система повинна включати в себе, зокрема, інформацію про дозволи, ліцензії, статистичні звіти, матеріали перевірок та моніторингу навколишнього середовища, відкриті дані матеріалів ОВД та гео-даних щодо природно-заповідних територій України, портал SEIS з показниками даних та графіками у динаміці за роками і т. ін. для використання державними органами, суб'єктами господарювання та громадськістю.

Мінприроди також розробляє свою геоінформаційну систему для інтеграції **геопросторових даних з різних систем, що стосуються навколишнього середовища на базі спільної всесвітньо відомої та загальноприйнятої технології**, яка потім буде інтегрована в національний комплексний ГІС України, що передбачає застосування хмарних технологій. **У грудні 2017 року водникам та екологам було представлено сучасний геопортал «Водні ресурси України»**. Цей портал розроблено Міністерством охорони навколишнього середовища у співпраці з Державним водним агентством та іншими центральними органами виконавчої влади і він надалі стане частиною більш широкої платформи «Відкрите довкілля». Портал вперше відкриває доступ до регулярно оновлюваної інформації по річках і буде відігравати важливу роль у розробці планів управління річковими басейнами.

Серед нової практики, застосованої Мінприроди, є **конкурсний відбір топ-менеджерів об'єктів, органів і організацій підпорядкованих Міністерству екології та природних ресурсів**, процедура якого дозволяє громадськості спостерігати за засіданнями конкурсних комісій за допомогою сучасних засобів комунікації. Незважаючи на те, що НУО критикують процедуру, вимагаючи кращих критеріїв відбору та більшого громадського впливу на рішення, ця тенденція є позитивною, а процедура продовжує вдосконалюватися. Використання нових електронних інструментів є сучасною особливістю Мінприроди. Наприклад, **нова Громадська рада при Міністерстві екології була сформована у 2016 році за допомогою інтернет-голосування за кандидатів у члени** (проголосувало 4214 осіб).

Іншим прикладом залучення громадян до вирішення екологічних проблем є запуск та експлуатація **нової електронної служби — [esomara.gov.ua](http://esomara.gov.ua)**, яка функціонує з вересня 2016 року та включає в себе **інтерактивну карту сміттєзвалищ в Україні та мобільний додаток з функцією онлайн-повідомлення про невизначені сміттєзвалища** в координатах ГІС. Послуга постійно оновлюється. Будь-яка людина може відвідати сайт сервісу, реєструвати та подавати інформацію про сміттєзвалища. Представлені дані обробляються та передаються відповідним органам влади у форматі заявок громадян. З моменту запуску надійшло понад 1500 повідомлень, що містять відповідну інформацію.

Участь громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень регулюється низкою законів та підзаконних актів, і в цілому ефективність MENR задовільна: проводяться регулярні консультації, круглі столи та діалоги, а Міністерство чує заінтересовані сторони, враховує

їхню думку та пояснює рішення (згідно з форматом відкритості поведінки). Проте цього недостатньо, щоб створити систематичну роботу щодо залучення заінтересованих сторін до процесу прийняття рішень, і міністерство, здається, розуміє це і відображає у власних планах. В той же час, основна проблема участі громадськості та впливу на прийняття рішень стосується не Міністерства, а інших секторальних міністерств, Уряду та Верховної Ради України (парламенту). Це, мабуть, головний виклик на перспективу— консолідація широкої платформи різних заінтересованих сторін для ефективного виконання екологічних вимог УпроА на рівні уряду та парламенту. **Проте прийняття законодавства є лише першим кроком. Рівень впровадження областей, міст та сіл потребує ще більших зусиль для підвищення обізнаності, освіти, а також координації, моніторингу та контролю.**

**3 жовтня 2017 року, Міністерство екології та природних ресурсів України опублікувало Національну доповідь про стан навколишнього середовища в Україні у 2015 році і регіональні доповіді про стан навколишнього середовища в 2016 році** на офіційному веб-сайті. Проте загальні всебічні доповіді щодо впровадження екологічної політики не готуються, і хоча міністр регулярно звітує перед Кабінетом Міністрів про виконання завдань (у тому числі річних досягнень) та публікує їх на веб-сайті, ці скорочені звіти не обговорюються з громадськістю під час підготовки. В цілому процедуру моніторингу та оцінки ефективності екологічної політики, оглядів політики і та підготовки звітів, ще необхідно встановити. Тим часом, Україна надає статистику лише для 17 з 42 основних екологічних показників ЄЕК ООН.

**У той же час, з вересня 2017 року Комітет з дотримання Кіотського протоколу вирішив, що Україна повернула статус дотримання завдяки вдосконаленню звітності щодо викидів парникових газів. Міністерство має обмежену спроможність охопити всі аспекти своєї роботи оцінками та звітністю, тому працює за обраними пріоритетами. Чіткий пріоритет — міжнародна діяльність. У 2017 році Україна також вийшла зі статусу недотримання Організації Конвенції, Конвенція Еспо знаходиться в процесі.**

Тим часом, можна зазначити, що в цілому бракує громадського моніторингу та оцінок діяльності. Єдина комплексна доповідь **про оцінку виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом була випущена в 2016 році**<sup>8</sup>.

**Також, був підготовлений Індекс Східного партнерства за 2016–2017 роки, який охоплює серед 6 країн і Україну та містить розділи з питань сталого розвитку та довкілля**<sup>9</sup>.

## 6. Висновки

У 2018 році відбудеться друга офіційна міністерська нарада Східного партнерства, присвячена довкіллю та зміні клімату, де країни звітуватимуть про їх досягнення у виконанні Люксембурзької декларації та прогресі щодо реформи екологічного врядування.

Зважаючи на те, що виконання Угоди про асоціацію є основним пріоритетом для України, Міністерство оголосило наприкінці 2016 року, що спільно з екологічними НУО слід створити нову Національну екологічну політику, яка піднесе питання захисту навколишнього середовища від найнижчих національних пріоритетів до найвищих державних політичних

<sup>8</sup> [http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/environment\\_ukr\\_side\\_final.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/environment_ukr_side_final.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.eap-index.eu/>

пріоритетів та зробити це спільною метою для досягнення сталого розвитку. Поки що Міністерство продемонструвало своєю діяльністю відданість досягненню цієї амбітної мети.

Відповідно до розділу 6 «Охорона навколишнього природного середовища» УпроА, в останні роки Мінприроди зосереджувалося як на адаптації законодавства (відповідно до додатку ХХХ до глави 6), так і на стратегічній роботі, оновленні Закону про Екологічну стратегію (прийнята в 2010 році як обов'язкова умова виконання Порядку денного асоціації ) та розробці, обговоренні та прийнятті галузевих екологічних стратегій та інших політичних документів. Водночас, проект оновленої Державної стратегії екологічної політики до 2030 року все ще знаходиться на погодженні і не поданий до Кабінету Міністрів. Ця затримка ставить під загрозу логіку розробки та впровадження основ Нової екологічної політики.

Нова важлива практика обговорення та прийняття м'яких/ «живих» документів політики була запроваджена з підготовкою дорожньої карти Люксембурзької декларації, яка підкреслює, що перехід до кращого екологічного врядування вимагає фундаментальної реформи.

З точки зору інтеграції екологічної політики, Кабінет Міністрів України уперше після Незалежності прийняв Середньостроковий план дій на 2017–2020 рр., до якого включив шість пріоритетів, пов'язаних з навколишнім середовищем та зміною клімату, до загальних пріоритетів діяльності Уряду України. Тим не менше, прийняття в лютому 2016 року Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року, яка може здійснити істотний негативний вплив на навколишнє середовище, зокрема, це стосується річки Дністер, яка є транскордонним водотоком Молдови та України (які ратифікували протокол по СЕО ) – відбулося без згоди МЕРП. Таким чином Програма розвитку гідроенергетики вже порушила міжнародне право, оскільки вона не пройшла транскордонну процедуру СЕО, і рішення про прийняття цієї Програми може завадити спробам України позбутися статусу недотримання положень Конвенції Еспо.

Закон про СЕО щодо імплементації відповідної Директиви ЄС все ще чекає на прийняття в Парламенті, і ця затримка є серйозною перешкодою для інтеграції екологічної політики та належного екологічного врядування в Україні. Водночас, після прийняття закону про ОВНС, Мінприроди розпочало його активну реалізацію.

Оскільки регіональні управління Мінприроди були ліквідовані адміністративною реформою перед Майданом, і їх функції передані відповідним підрозділам обласних державних адміністрацій, відсутність координації між центральними та місцевими органами влади, прогалини у законодавстві перешкоджають уряду використовувати послідовний підхід до планування та здійснення національної політики, тоді як брак екологічної обізнаності та місцевої ініціативи гальмує або ускладнює реалізацію місцевих планів дій / програм захисту навколишнього середовища. **Основною метою регіональної реформи екологічного врядування є підвищення обізнаності та освіти місцевих зацікавлених сторін, у тому числі органів влади, зокрема щодо екологічних норм АА та встановлення механізму їх координації з Мінприроди.**

Хоча процес розробки європейських політики та законодавства є динамічним на стадії розробки, і його можна оцінити в основному позитивно, проте він часто стає немотивовано складним на стадії прийняття (у парламенті), і можливості реалізації також залишаються сумнівними. **Ось чому зараз інституційна частина екологічного врядування є найважливішою у загальній реформі.**



Мораторій на перевірки бізнес компаній, який був введений Кабінетом Міністрів України у 2016 році та продовжував діяти до 2017 року та знову продовжився в 2018 році, сильно послабив значення екологічного контролю та впливу Державної екологічної інспекції. Дерегуляція, що домінує у пріоритетних напрямках прийняття рішень Кабінетом Міністрів, становить все більшу небезпеку для навколишнього середовища та здоров'я, тому що відсутність контролю сприяє безвідповідальній поведінці підприємств та громадян та незворотним шкоді і втратам навколишнього середовища.

Ця ситуація теж чітко вимагає термінових інституційних перетворень у системі охорони навколишнього середовища. Оскільки масштаби існуючих проблем та пов'язані з ними завдання реформи є величезними, реалістичний підхід передбачає, що точкові дії та формулювання стратегії будуть відбуватися одночасно, проте в ідеалі реформи повинні бути здійснені як частина чітко визначеного стратегічного бачення майбутнього справи захисту навколишнього середовища в Україні.

Міністерство має обмежену спроможність проводити одночасно з плануванням та впровадженням політики — трансформацію. Однак Мінприроди успішно співпрацює з міжнародними організаціями та донорами для отримання необхідної технічної допомоги для підтримки реформ.

**Робота з реформування системи управління водними ресурсами почалася з загальної мети підвищення ефективності управління водними ресурсами шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами відповідно до басейнового принципу. Проте, вона мусить закінчитися розмежуванням функцій формування та впровадження політики та здійснення господарської діяльності.**

Триває фундаментальна реформа Державної екологічної інспекції. У травні 2017 року Кабінет Міністрів на своєму засіданні схвалив Концепцію реформування системи державного екологічного нагляду (контролю). Реформа вимагає повного перезавантаження всієї системи.

**Виклики щодо здійснення діяльності, що мають бути впроваджені в 2018 році, з невизначеним джерелом фінансування, включають:**

- подати поправки до законодавства щодо вдосконалення системи нагляду (контролю), організації моніторингу навколишнього середовища, забезпечення функціонування національної еколого-автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, доступу до екологічної інформації, в рамках адаптації законодавства до європейських норм<sup>10</sup>;
- **утворити матеріально-технічну та лабораторну базу для моніторингу навколишнього середовища та здійснення нагляду (контролю) Службою.**

У той же час, у 2014–2016 рр. Регіональні екологічні фонди (в порушення законодавства) використовувались головним чином для будівництва житлово-комунальних об'єктів; в більшості регіонів будь-яка діяльність з поліпшення якості повітря не проводилася; відсутня інформація для громадськості щодо планування, реалізації та здійснення моніторингу та

---

<sup>10</sup> З метою виконання своїх зобов'язань щодо виконання ряду актів *acquis* ЄС щодо охорони навколишнього середовища, зокрема, Рамкової водної директиви, Директиви 2008/50 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. Про якість атмосферного повітря та чистого повітря для Європи та інших актів Україна потребує посилення своєї системи моніторингу навколишнього середовища. Останній повинен задовольнити потребу у створенні надійної екологічної інформації, необхідної для прийняття своєчасних управлінських рішень та оцінки ефективності екологічної політики. З цією метою нормативно-правова база, технічна та методологічна база державної системи екологічного моніторингу повинні відповідати вимогам ЄС.

контролю за використанням екологічних фондів; екологічний ефект не планується і не оцінюється; немає єдиної системи моніторингу та контролю за цільовим використанням екокоштів.

В останні роки Мінприроди продемонструвала нову поведінку відкритості, готовності до діалогу з заінтересованими сторонами, беручи до уваги їхні пропозиції. Такі зміни сприяли зростанню довіри громадських організацій та створювали умови для партнерства у реалізації екологічних цілей та завдань. В той же час, основна проблема участі громадськості та впливу прийняття рішень стосується не Міністерства, а інших секторальних міністерств, Уряду та Верховної Ради України (парламенту). **Це, мабуть, основний виклик: об'єднати широку платформу різних заінтересованих сторін для ефективного виконання екологічних вимог АА на рівні уряду та парламенту. Проте прийняття законодавства є лише першим кроком. Рівень впровадження областей, міст та сел потребує ще більших зусиль для підвищення обізнаності, освіти, а також координації, моніторингу та контролю.**

Мінприроди працює над розвитком заснованого на достовірній інформації та інклюзивного процесу прийняття рішень, також спрямованого на впровадження електронного урядування у сфері охорони довкілля.

Всеосяжні доповіді про здійснення екологічної політики ще не готуються МЕНР. Поки що Україна забезпечує статистику лише для 17 з 42 основних екологічних показників ЄЕК ООН.

Тим часом бракує громадського моніторингу та оцінки діяльності з боку ОГС. Єдина комплексна доповідь щодо оцінки стану виконання довкілдової складової Угоди про асоціацію була підготовлена УСПГС в 2016 році. Також ще в 2017 році був підготовлений Індекс Східного Партнерства, який охоплює 6 країн та містить розділи з питань сталого розвитку та навколишнього середовища, в тому числі охоплює Україну.

## 7. Основні рекомендації

### Верховна Рада України

- Прийняти в найкоротший термін Закон про СЕО, координувати численні правові ініціативи депутатів з Угодою про асоціацію, прийнятими секторальними екологічними політиками та Мінприроди / Урядом.

### Уряд

- Завершити процедуру погодження, схвалити і подати до Верховної Ради оновлену Державну екологічну стратегію.
- Оскільки прийняття необхідного згідно з Угодою про асоціацію законодавства є лише першим кроком, впровадження на рівні областей, міст та сіл потребує ще більших зусиль для підвищення обізнаності, освіти, а також координації, моніторингу та контролю. Ми закликаємо уряд доручити Мінприроди підготувати у співпраці з ОГС та подати пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації регіональної та місцевої екологічної політики.
- Скасувати Програму розвитку гідроенергетики до 2026 року як шкідливу для довкілля і прийняту з порушенням процедури погодження та оцінки впливу на навколишнє середовище, а також тому, що програма створює серйозні ризики міжнародних санкцій.

- Терміново скасувати мораторій на екологічні перевірки приватних підприємств, оскільки він (мораторій) є небезпечним для здоров'я та довкілля, а також призводить до незворотної шкоди навколишньому середовищу.
- Забезпечити, щоб в консолідованій концепції реформування центрального органу управління водними ресурсами чітко розмежувалися функції формування, реалізації водної політики та управління інфраструктурою і надання послуг.
- Фінансування повинно бути забезпечене з усіх можливих джерел, щоб нова служба інспекції могла виконувати свої завдання в 2018 році.
- Заснувати єдину систему моніторингу та контролю за цільовим використанням екологічних фондів на регіональному та місцевому рівнях, забезпечуючи громадський доступ до інформації про планування, реалізацію та впровадження цільових екологічних витрат, планування та оцінки екологічного ефекту.
- Ставки природоохоронних податків та штрафів повинні бути збільшені не менш ніж у 100 разів, щоб стимулювати екологічну поведінку. Метою цього перегляду є заохочення забруднювачів вкладатися у екологічну модернізацію своїх підприємств, ніж платити податки і штрафи.

### **Міністерство екології та природних ресурсів України**

- Підготувати та обговорити із заінтересованими сторонами стратегічне бачення загальної екологічної реформи (екологічного врядування), включаючи інституційні та політичні складові.
- Продовжити роботу з консолідації широкої платформи різних заінтересованих сторін для ефективного впровадження екологічних вимог Угоди про асоціацію.
- Зробити подальші зусилля для розрахунку та застосування повного набору 42 екологічних показників, рекомендованих спільною міжсекторальною цільовою групою ЄЕК ООН на національному та регіональному рівнях.
- Встановити процедуру моніторингу та оцінки ефективності екологічної політики, аналіз політики та підготовки звітів за участю різних заінтересованих сторін.
- Підготувати звіт про виконання Люксембурзької декларації.
- Організувати та провести тристоронній діалог за можливої участі Делегації Європейського Союзу і ОГС для обговорення поточних досягнень, проблем і завдань реформи екологічного врядування.

### **Делегація Європейського Союзу**

- Ми закликаємо Делегацію Європейського Союзу надавати всю необхідну підтримку реформам екологічного врядування, приділивши особливу увагу створенню системи екологічного моніторингу.
- Організувати та провести тристоронній діалог з можливістю участі Мінприроди та ОГС для обговорення поточних досягнень, викликів та цілей реформи екологічного врядування.

### **Міжнародні організації і донори**

- Ми просимо надати всю можливу підтримку реформі екологічного врядування в Україні, приділивши особливу увагу створенню системі екологічного моніторингу.

### **Організації громадянського суспільства**

- Ми закликаємо наших колег, різні ОГС, їхні платформи та коаліції готувати та широко представляти громадські оцінки ефективності екологічної політики, у тому числі з метою підтримки змістовного діалогу з владою та ДЄС щодо реформи екологічного врядування.







The project benefits from the support through the EaP CSF Re-granting Scheme. Within its Re-granting Scheme, the Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF) supports projects of the EaP CSF members with a regional dimension that contribute to achieving the mission and objectives of the Forum.

The donors of the Re-granting Scheme are the European Union and National Endowment for Democracy.

The overall amount for the 2017 call for proposals is 290.000 EUR. Grants are available for CSOs from the Eastern Partnership and EU countries.

Key areas of support are democracy and human rights, economic integration, environment and energy, contacts between people, social and labour policies.