



Аналітичний документ

**ВТРАТА ЗЕЛЕНОЇ СКЛАДОВОЇ  
У ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ  
ЯК НАСЛІДОК ДРУГОРЯДНОСТІ  
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ  
ЕКОЛОГІЧНИЙ  
ЦЕНТР  
УКРАЇНИ

## Аналітичний документ

# ВТРАТА ЗЕЛеної СКЛАДОВОЇ У ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ ЯК НАСЛІДОК ДРУГОРЯДНОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Київ 2024

### Автори

Ганна Голубовська-Онісімова, Руслан Гаврилук — Національний екологічний центр України; Наталя Андрусевич — РАЦ «Суспільство і Довкілля»; Олена Кравченко — МБО «Екологія – Право – Людина»; Тамара Малькова — МБО ІЦ «Зелене досьє».

ISBN 978-617-7699-52-0



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**РАДА**  
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



Ресурсно-аналітичний центр  
«Суспільство і довкілля»



Інформаційний центр  
«Зелене досьє»



ЕКОЛОГІЯ  
ПРАВО ЛЮДИНА

*Підготовлено в рамках проекту «Системні екологічні реформи на шляху до ЄС: взаємодія парламенту і громадянського суспільства», що став можливим завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».*

Україна хоче вступити до клубу цивілізованих країн і стати членом ЄС. Для того, щоб ці наміри здійснилися, необхідно відповідати всім критеріям та вимогам цієї спільноти. Неможливо обирати, які саме критерії подобаються, і тому ми будемо їх виконувати, а які не подобаються, і тому їх ігнорувати.

Надання пріоритетності та забезпечення наскрізності екологічної складової сталого розвитку є саме таким критерієм для вступу в ЄС, який ніяк не хочуть серйозно сприймати українські політики та високопосадовці.

Варто зазначити, що на відміну від України, ЄС пройшов довгий шлях законодавчого забезпечення та поглиблення інтеграції екологічної політики до інших політик. В 1993 екологічна політика офіційно стала спільною політикою ЄС (Маастрихтська Угода), а в 1999 році Амстердамська Угода про ЄС закріпила обов'язковість інтеграції екологічної політики до політики інших секторів.

В Україні й досі немає законодавчого акту, який містить твердження про обов'язковість інтеграції екологічної політики до інших політик/ політик секторів економіки. Власне, СЕО та ОВД є інструментами такої інтеграції, проте, не єдиними. Відповідальність за завдану екологічну шкоду, доступ до екологічної інформації, участь громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень, доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, – це теж горизонтальні інструменти забезпечення інтеграції, а надалі - наскрізності екологічної політики та закріплення принципів належного екологічного врядування. В українській державній політиці, законодавстві поки що не достатня європейська ланка відповідальності за шкоду (до прийняття відповідної Директиви ЄС), а також загальна рамка обов'язковості інтеграції екологічної політики. Останнє призводить до нехтування пріоритетами збереження природи на кожному етапі планування розвитку держави, як це відбулося з планами відновлення України.

Узагальнено, як зазначала ОЕСР у 2002 році, модерний розвиток мусить орієнтуватися на 'decoupling', тобто, розрив залежності між «довкіллевими негараздами» ("environmental bads") та «економічними здобутками» ("economic goods")<sup>1</sup>. Це складна ціль, але відповідне цілепокладання, особливо що стосується кліматичної політики (де нищівні наслідки екологічно виснажливого господарювання людини настають швидше, помітніше і масштабніше, ніж у численних випадках зникнення видів флори та фауни) необхідне для виживання як усього людства, так і українців. Наразі, навіть за умов гарячої фази війни, Україна продовжує впроваджувати хижачку, ресурсовичерпну модель економічної діяльності в країні. Це насамперед помітно щодо вирубок лісів. Що стосується безпосередньо державної екологічної політики, для її вдосконалення, тобто, підвищення ефективності, необхідно подолати низку системних проблем.<sup>2</sup>

Зрозуміло, що крім довкілля як базової складової розвитку, що спрямовується у майбутнє (не допускати подальших втрат біорізноманіття, знижувати забруднення, берегти ресурси від вичерпання, забезпечити добробут дітей, досягти сталості), у нас є довкілля, яке було втрачене, зруйноване, понівечене війною. За різними оцінками, РФ

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/1933638.pdf>

<sup>2</sup> <https://necu.org.ua/oczinka-vprovadzhennya-ekologichnoyi-polityky-v-ukrayini-5-systemnyh-problem/>

вже вчинила близько 5000 довіклєвих злочинів з початку свого нападу на Україну, екологічні втрати від яких становлять орієнтовно 60 млрд доларів США. Військові злочинці РФ замінували в Україні територію, що є наразі найбільшою за площею замінованою територією у світі. Найоптимістичніші оцінки дають 70 років на розмінування і повернення цих земель в обіг мирного життя. Спалене, знищене, вражене війною не менше 30 % лісів України. Тільки внаслідок терористичної атаки на Каховську дамбу було втрачено з каскаду водосховищ 14 км<sup>3</sup> прісної води, яка потрапила у Чорне море і призвела до загибелі тисяч дельфінів та інших живих організмів. Внаслідок цих втрат понад 60 тисяч га лісів загинуть у подальші роки. Тим часом обстріли та бомбування РФ утворили більше сотні тисяч тонн відходів війни та руйнувань на території України. І це не повний перелік екологічних втрат та збитків, які були спричинені агресорами й потребуватимуть заходів із відновлення.

Не зважаючи на перелічені (нібито очевидні) аргументи, проєкт ЗУ «Про засади відновлення України» став черговим доказом нерозуміння обов'язковості інтеграції довіклєвих вимог до політик секторів економіки країни та будь-якої господарської діяльності на її теренах, а також чітким показником другорядності екологічної політики.

Перше ознайомлення з текстом одразу викликає питання про 1) повну відсутність довіклєвої складової сталого розвитку; 2) невідповідність назви та мети (метою цього проєкту Закону є врегулювання основних правових, організаційних та фінансових засад для здійснення ефективного, прозорого та підзвітного відновлення України, а також засад створення та функціонування системи DREAM) - сфері застосування, оскільки текст справляє враження, що діяльність з відновлення буде обмежена виключно будівництвом зруйнованих споруд у населених пунктах. При цьому ігнорується питання поновлення та подальшого розвитку сільського господарства та сільських територій, які залежать від стану навколишнього природного середовища.

Територія України складається також з річок, лісів, гір, полів, морів, а об'єкти бувають не тільки будівельними, але і природними, як, наприклад, об'єкти ПЗФ, вагома частина яких зазнала значного впливу від бойових дій та потребуватиме відновлення до природного стану протягом 60-70 років. Вартість такого відновлення на порядки вища за вартість погонних метрів труб та цегли на відбудову населених пунктів. Ба, навіть відновлення населених пунктів (інфраструктури) неможливо запланувати й провести без СЕО, ОВД планованої діяльності (екологічних оцінок як невіддільної складової цивілізованого планування та відбудови). Наразі обов'язковість їхнього проведення відсутня в проєкті ЗУ.

У позиційному документі РГЗ УНП ФГС СхП «Відновлення України має бути зеленим»<sup>3</sup> наголошувалося, що 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. Відбудова пропонує Україні можливість перескочити до більш екологічних технологій, зменшити залежність від викопного палива та прагнути до економіки з нульовими викидами. Повоєнне відновлення не повинно відтворити довоєнну економіку, яка базувалася на викопному паливі, була енергомісткою з інтенсивним забрудненням

---

<sup>3</sup><https://www.dossier.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/post-war-reconstruction-UA.pdf>

довкілля. Пріоритетом урядової політики має бути коригування курсу економіки шляхом будівництва більш енергоефективних і менш енергозатратних промислової й транспортної системи, комунальних закладів та житла, а також використання низьковуглецевих матеріалів та розвиток природо орієнтованого й вуглецевого сільського господарства. Спільнота екологічних ОГС чітко сформулювала принципи зеленого відновлення<sup>4</sup>.

Спільна позиція ОГС вимагає стратегічного, комплексного підходу до відновлення, що своєю чергою потребує глибокої інтеграції екологічної та кліматичної складових до проектів та програм.

Проте, можна констатувати, що проєкт ЗУ не враховує жодні з пропозицій ОГС. Навіть залучення громадськості як визначальний чинник для успішності запланованих перетворень – відсутнє у проєкті ЗУ.

### **Що повинно бути в законі про відновлення:**

#### **I. Мета закону, сфера дії та об'єкти відновлення**

Метою ухвалення будь-якого Закону є врегулювання суспільно-правових відносин у тій чи іншій сфері діяльності на основі засадничих положень головного Закону України – Конституції України.

Чим відрізнятиметься повоєнна діяльність КМУ від довоєнної? Тим, що Уряд мусить концентрувати зусилля виконавчої влади та суспільства на подоланні наслідків війни, застосовуючи сучасні механізми координації, фінансові та адміністративні, стимули. Але політика Уряду у сфері повоєнного відновлення не повинна суперечити ні Конституції України, ні чинному законодавству і не потребує спеціального законодавства. Відповідно до ст. 116 Конституції, КМУ просто мусить виконувати свої зобов'язання, тоді відбудова буде здійснюватися належним чином.

Метою проєкту Закону, крім зазначеного вище, є ще регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі відновлення. Але які такі специфічні відносини і чим вони відрізняються від суспільних відносин, які виникають у результаті господарської діяльності, не вказується. Отже, загалом немає предмета Закону, і він не може бути предметом розгляду у нинішній редакції.

Предмет Закону може виникнути, якщо в його основу будуть покладені новаторські ідеї, новий підхід, який ще не охоплений законодавством України. Таким може стати зелене відновлення, коли всі підходи до господарської діяльності потрібно буде вивіряти з погляду екологічних вигод, адаптації до зміни клімату, збереження та повторного використання ресурсів, безвідходності, циклічності економіки, відтворення та подальшого збереження природного середовища, кліматичної нейтральності й декарбонізації, відповідно до цілей і завдань Європейського зеленого курсу (ЄЗК). Новий закон про відновлення може закріпити норму обов'язковості інтеграції

---

<sup>4</sup><https://www.dossier.org.ua/news/green-reconstruction-of-ukraine-civil-society-position/>

екологічних вимог до політики секторів економіки, переходу до зеленої економіки, встановити нові, амбітні екологічні базові стандарти будівництва та розвитку територій.

Природні об'єкти не тільки не можуть бути відокремлені від решти об'єктів відновлення, вони складають основу водночас і середовища повноцінного мешкання людини, й економіки в цілому. Це водні об'єкти, об'єкти ПЗФ, зелені зони в населених пунктах, ліси, об'єкти морського середовища тощо. Особливу увагу необхідно приділити відновленню та розширенню екологічної мережі об'єктів та територій ПЗФ, чого також вимагає законодавство ЄС/ вимоги до членства. Тому видається очевидним, що в надалі необхідно завжди враховувати об'єкти довкілля, які не є і не можуть бути майном.

Так, відновлення сільськогосподарських територій та залежного від них аграрного бізнесу має відбуватися на засадах Європейського зеленого курсу та стратегії «Від ферми до виделки», враховувати необхідність створення національного стратегічного плану до Спільної аграрної політики ЄС.

## II. Принципи

Необхідно опрацювати розділ «Принципи» таким чином, щоб були враховані усі важливі засади повоєнної відбудови. Зокрема, потрібно насамперед включити принцип «сталого розвитку», що забезпечить взаємоузгодженість екологічних, економічних та соціальних чинників відбудови. Слід також включити два важливі принципи: принцип «відбудувати зеленіше, ніж було» забезпечить врахування питань декарбонізації та досягнення кліматичної нейтральності у процесі відбудови, сприятиме підвищенню якості життя людей у безпечному довкіллі; принцип «європейської інтеграції» забезпечить адаптацію українського законодавства і політики до *acquis* ЄС та його ефективне виконання. Підтримуємо включення принципів Нового європейського Баугаузу у контексті досягнення цілей Європейського зеленого курсу у такому формулюванні: сталість, естетика, спільнотворення. Для забезпечення прозорості, підзвітності, ефективності, забезпечення участі громадськості слід також включити принципи належного врядування.

## III. Процедури ОВД і СЕО

Обов'язковість проведення СЕО, ОВД планованої діяльності (екологічних оцінок як невіддільної складової цивілізованого планування та відбудови) мусить бути включена до проєкту ЗУ про відновлення.

## IV. Участь громадськості

Хоча громадськість не була залучена до підготовки проєкту ЗУ на ранній стадії, ми вітаємо спроби співпрацювати зараз. Щоб і надалі не виникало питань щодо відкритості влади, участі громадськості в підготовці та впровадженні проєктів та програм відновлення, необхідно відповідні положення включити до проєкту Закону таким чином, щоб громадськості відводилась не лише роль «громадського контролю»,

а й була забезпечена ефективна участь громадськості на всіх етапах повоєнної відбудови та відновлення України.

Рада доброчесності має бути частиною участі громадськості, тобто не окремим органом із потенційним конфліктом інтересів («матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради доброчесності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері відновлення в частині будівництва»), а частиною окремої статті про сенс, форми та процедури участі громадськості.

#### V. Процедура DREAM: екологічні проекти

Беручи до уваги, що система DREAM забезпечуватиме процес планування відбудови через конкретні проекти та моніторинг реалізації таких проектів, важливо включити до системи «екологічні критерії» пропонованих проектів, щоб проекти, які реалізуються з метою відбудови, не лише не завдавали шкоди довкіллю, а й сприяли досягненню екологічних та кліматичних цілей. Полишається питання, чи варто в ЗУ приділяти так багато уваги цій системі, чи вона мусить регулюватися Постановою КМУ.

#### VI. Фінансування

Згідно з Державною стратегією економічного розвитку до 2030 року, утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи – Екологічного фонду – є невід’ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності відновлення та відбудови на шляху до членства в ЄС. Пропонуємо включити до проекту ЗУ змішані джерела фінансування (державні, недержавні, міжнародні), а до переліку фондів, які можуть розпоряджатися змішаними джерелами – Екологічний фонд, що мусить бути утворений згідно з кращими міжнародними практиками функціонування таких фондів.

#### Нещодавні події

11-12 червня 2024 р. у Берліні відбулася чергова міжнародна конференція з відновлення України (URC24). На жаль, про необхідність саме зеленого відновлення на найвищому рівні не йшлося, Європейський зелений курс не згадувався в дискусіях та доповідях пленарних засідань, а профільне міністерство було присутнє на єдиній за два дні тематичній сесії лише на екрані монітора.

Як уже відзначалося вище, ЄС пройшов довгий шлях законодавчого забезпечення та поглиблення інтеграції екологічної політики до інших політик, а Європейський зелений курс уже вмонтований в усі програми ЄС. Тобто, для наших партнерів в ЄС необхідність наскрізності екологічної політики очевидна. Тому до Ukraine Facility включені екологічні й кліматичні умови отримання Україною фінансування, а зелені реформи є невіддільною частиною Плану України.

Натомість українські урядовці вважають екологічний додаток до планів і програм таким собі бонусом, який застосовуватиметься, коли головні завдання вже будуть здійснені. Тож не дивно, що відсутність окремо виділеної довкіллевої та кліматичної теми на URC24 наразі сприймається нами як її неперіоритетність. Таке різне ставлення до екологічної складової відновлення України спричиняє брак порозуміння між Україною і

ЄС, що недостатньо транслюється в комунікаціях. Ми маємо подолати цю перешкоду: оприлюднити наявність проблеми, знайти шляхи вирішення.

РГЗ УНП ФГС СхП та РГ5 УСПГС представили на конференції спільну позицію<sup>5</sup>, в якій закликали Уряд, Парламент України, наших міжнародних партнерів і всіх зацікавлених у процесах відновлення та відбудови України взяти до уваги рекомендації Єврокомісії та представників природоохоронного руху і якнайшвидше розпочати процес реформування та вдосконалення екологічної політики, забезпечити врахування у планах і програмах інтересів зеленої відбудови, дотримання принципів відкритості, підзвітності та залучення громадськості.

Під час конференції також було оголошено про заснування Платформи дій щодо зеленого відновлення України ([Platform for Action on the Green Recovery of Ukraine](#)). Ця спільна ініціатива ЮНЕП, ЄЕК ООН та ОЕСР є результатом консультацій з Урядом України та прямою відповіддю на нагальні екологічні потреби в Україні відповідно до зобов'язань, проголошених на міжнародних форумах та конференціях.

14 червня у Брюсселі пройшло 15 спільне засідання Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС. Ми продовжуємо наполягати на своїй позиції, яка відображена в спільній декларації, яку Платформа доводить до високопосадовців ЄС та України.

### **Переговори про вступ до ЄС, довкілля і клімат**

Відкриття переговорів за Главою 27 «Довкілля і клімат» вимагатиме значних зусиль. З одного боку, Україна має досвід імплементації директив і регламентів. З іншого боку, беручи до уваги не дуже високий прогрес виконання Угоди про асоціацію у сфері довкілля і зміни клімату (попри високі оцінки з боку уряду чи Європейської Комісії), ми очікуємо нові великі виклики для роботи у цьому напрямку. Якщо Угода про асоціацію містила перелік з 29 актів ЄС, які нам потрібно було впровадити, то в рамках переговорного процесу буде як мінімум 80 основних актів, що потребуватимуть імплементації.

Імплементація актів і політик у сфері довкілля та зміни клімату виходить за межі Розділу 27 «Довкілля і клімат» і набуває кроссекторального виміру на практиці. Зокрема, у зв'язку з впровадженням ЄЗК екологічні та кліматичні питання будуть розглядатись і в контексті енергетики, промислової політики, сільського господарства, транспорту, єдиного ринку тощо. Тому забезпечення пріоритетності екологічної політики та інтеграції кліматичних і екологічних вимог до усіх інших сфер є надзвичайно важливим.

---

<sup>5</sup> Позиційний документ «Довкіллеві реформи та вдосконалення екологічної політики задля зеленого відновлення України» [http://eap-csf.org.ua/2024/06/11/dovkillievi-reformy-ta-vdoskonalennia-ekolohichnoi-polityky-zadlia-zelenoho-vidnovlennia-ukrainy/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR19\\_PlbZpeqRlc\\_zcmP\\_N6Zdl4kSq3qtaHXeHysNaZAg7ywpP4zz8uMbzE\\_aem\\_ZmFrZWR1bW15MTZieXRlcw](http://eap-csf.org.ua/2024/06/11/dovkillievi-reformy-ta-vdoskonalennia-ekolohichnoi-polityky-zadlia-zelenoho-vidnovlennia-ukrainy/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR19_PlbZpeqRlc_zcmP_N6Zdl4kSq3qtaHXeHysNaZAg7ywpP4zz8uMbzE_aem_ZmFrZWR1bW15MTZieXRlcw)

Робота в рамках переговорного процесу включатиме не лише наближення законодавства, а і його впровадження і виконання. Власне виконання *acquis* вимагатиме великої адміністративної спроможності водночас і стосовно самих актів, і стосовно взаємодії з ЄС, тому посилення спроможності, розуміння змісту та особливостей впровадження того чи іншого акту, взаємодія та співпраця різних органів влади мають бути на порядку денному і Міністерства довкілля, і парламенту вже сьогодні.

Однією з передумов ефективної імплементації екологічних євроінтеграційних зобов'язань України має стати деполітизація процесу (як це було у свій час зроблено в Хорватії), коли навколо вступу до ЄС та, відповідно, розробки й прийняття необхідного законодавства і політик мають об'єднатись усі зацікавлені сторони, незалежно від їхніх політичних уподобань. Прикладами конкретних кроків для деполітизації процесу може бути спільна декларація політичних партій, представлених у парламенті, механізм координації між урядом і парламентом, створення спеціального комітету в парламенті тощо.

#### **Висновок:**

Вдосконалення екополітики є життєво важливим для євроінтеграції, для перемоги над російським агресором, для подальшого розвитку нашої країни, для виконання усіх угод і планів, підписаних між Урядом і ЄК.

Інтеграція екологічної політики до інших секторальних політик мусить стати законодавчо обов'язковою.

Відновлення України має відбуватись на засадах сталого розвитку з урахуванням принципів зеленої відбудови.

#### **Основою вдосконалення екологічної політики під час відновлення мають стати:**

- наскрізність, дотримання екологічних стандартів, прискорення транспонування директив та регламентів ЄС відповідно до Глави 27 «Довкілля та клімат» Переговорної рамки вступу до ЄС,
- інституційна реформа в царині охорони довкілля,
- реформа системи фінансування охорони довкілля,
- принципи:
  - «відбудувати зеленіше, ніж було» – врахування питань декарбонізації та досягнення кліматичної нейтральності у процесі відбудови, що сприятиме підвищенню якості життя людей у безпечному довкіллі;
  - принцип «європейської інтеграції» – адаптація українського законодавства і політики до *acquis* ЄС та ефективне виконання,
  - принципи Нового європейського Баугаузу – сталість, естетика, спільнотворення для досягнення цілей Європейського зеленого курсу,
  - принципи належного врядування – забезпечення прозорості, підзвітності, ефективності, включно з забезпеченням ефективної участі громадськості на всіх етапах повоєнної відбудови й відновлення України,

- прозорість та підзвітність процесу прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, мають забезпечуватись шляхом справедливого балансу між безпековими міркуваннями та прозорістю процесів і підзвітності влади в умовах воєнного часу; важливо не допускати послаблення вже наявного горизонтального законодавства, прийнятого на виконання євроінтеграційних вимог, зокрема у сфері оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, а також надавати доступ/ оприлюднювати наявні плани реформування і вдосконалення екологічної політики.