

В контексті пріоритетності екологічних та кліматичних питань в ЄС, зокрема у зв'язку з початком переговорів про вступ України до ЄС, аналітичний документ підсумовує дослідження системних проблем щодо: втрати зеленої складової у відновленні України; прозорості та відкритості екологічної інформації, участі громадськості та підзвітності влади під час війни; необхідності інституційної реформи системи охорони довкілля України як обов'язкової умови набуття членства в ЄС.



Видавництво Яслав

УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ І СИСТЕМНІ ЕКОЛОГІЧНІ РЕФОРМИ: ШЛЯХ ДО ЄС

Український парламент і системні екологічні реформи: шлях до ЄС

Миколаїв - 2024



УДК 502/504
У45

Український парламент і системні екологічні реформи:
У45 шлях до ЄС. - Миколаїв: Видавництво Яслав, 2024. – 40 с.
ISBN 978-966-8611-70-4

В контексті пріоритетності екологічних та кліматичних питань в ЄС, зокрема у зв'язку з початком переговорів про вступ України до ЄС, аналітичний документ підсумовує дослідження системних проблем щодо: втрати зеленої складової у відновленні України; прозорості та відкритості екологічної інформації, участі громадськості та підзвітності влади під час війни; необхідності інституційної реформи системи охорони довкілля України як обов'язкової умови набуття членства в ЄС. Наголошується, що окрім нового завдання забезпечення адаптації українського законодавства, перед Верховною Радою України постає виклик трансформації підходів у діяльності парламенту відповідно до практик Європейського Союзу, зокрема забезпечення лідерства у здійсненні циклу сучасної екологічної та кліматичної політики. Надаються висновки та рекомендації щодо підходів та нагальних дій, а також запровадження відкритого системного діалогу з громадськістю.

УДК 502/504

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



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 щорічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтер'юз-Україна».

ISBN 978-966-861-70-4 © Національний екологічний центр України, 2024

ЗМІСТ

Абревіатури.....	4
Резюме.....	5
Вступ	11
Системні екологічні реформи: рухаємося вперед разом	16
1. Втрата зеленої складової у відновленні України як наслідок другорядності екологічної політики	16
2. Прозорість, залучення громадськості, підзвітність влади – фундаментальні засади довіллевих реформ для вступу до ЄС в умовах війни.....	23
3. Інституційна реформа системи охорони довкілля України – обов'язкова умова членства в ЄС	31

Абревіатури

ВРУ - Верховна рада України
ГС – громадянське суспільство
ЕК – Європейська комісія
ЄС – Європейський союз
ЗМІ - засоби масової інформації
ЗУ - закон України
Міндовкілля, Мінприроди – міністерство охорони навколишнього природного середовища
НЕВ – належне екологічне врядування
НПА – нормативно-правовий акт(и)
ОВД – оцінка впливу на довкілля
ОГС – організація(ї) громадянського суспільства
ОЕСР – організація економічного співробітництва та розвитку
ОПНС - охорона навколишнього природного середовища
СЕО – стратегічна екологічна оцінка
УНП ФГС СхП - Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
УСПГС - Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС
ЦОВВ – центральний(и) орган(и) виконавчої влади

РЕЗЮМЕ

У 2023 році в рамках ініціативи УНП ФГС СхП проведено дослідження «Оцінка впровадження екологічної політики в Україні: п'ять системних проблем». Згідно з його результатами, надання пріоритетності та забезпечення наскрізності екологічної складової сталого розвитку є базовим критерієм для вступу в ЄС, який ніяк не хочуть серйозно сприймати українські політики та високопосадовці. Навіть за умов гарячої фази війни, влада продовжує впроваджувати хижацьку, ресурсовичерпну модель економічної діяльності в країні. Проект ЗУ «Про засади відновлення України» став черговим доказом нерозуміння обов'язковості інтеграції довкіллевих вимог до політик секторів економіки країни та будь-якої господарської діяльності на її теренах, а також чітким показником другорядності екологічної політики, оскільки довкілля України та його відновлення взагалі відсутні в цьому документі.

А реальність така, що 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, а, насамперед, – для вступу в ЄС. **Інтеграція екологічної**

політики до інших секторальних політик мусить стати законодавчо обов'язковою, а відновлення України має відбуватись на засадах сталого розвитку з урахуванням принципів зеленої відбудови.

Прозорість прийняття рішень та доступ до екологічної інформації, участь у прийнятті екологічно значущих рішень, підзвітність влади - це три з п'яти основних принципів належного екологічного врядування (НЕВ) згідно з підходами ЄС. Через впровадження цих принципів, а також доступ до правосуддя, здійснюється екологічна демократія та забезпечуються екологічні права громадян європейського співтовариства. Ці принципи є складовими цінностей ЄС і формують поведінку чиновників усіх щаблів.

Війна створила нову реальність, в якій безпека існування держави та її громадян є головним критерієм для визначення чи обмежувати доступ до інформації, чи ні.

Проте, законодавство України не вимагає тих обмежень, які влада наразі застосовує до екологічної інформації та участі громадськості. Тому, склалося і поглиблюється взаємонепорозуміння між ГС і владою щодо дотримання принципів прозорості, участі та підзвітності влади в царині

захисту довкілля під час воєнного стану, зокрема, щодо доступу до реєстрів, представлення даних, залучення громадськості до процедур ОВД тощо.

У країні і до війни вже склалася тривожна ситуація щодо діалогу з громадськістю стосовно чутливих питань екологічної політики. Війна довела, що Україна не повинна бути схожа на сусідню країну-агресорку, мусить дотримуватися демократичних процедур, як би це не було складно. **Питанням виживання країни і суспільства є спроможність влади вести системний, кваліфікований, прозорий, підзвітний діалог з громадськістю щодо нагальних питань державної екологічної політики.**

Сама переговорна рамка щодо членства в ЄС визначає, що «для підтримки громадської довіри до процесу розширення, рішення прийматимуться максимально публічно для забезпечення більшої прозорості». Від України очікується, що вона здійснюватиме свою підготовку із забезпеченням прозорості, належного залучення зацікавлених сторін через інклюзивний діалог з громадянами та громадянським суспільством.

Необхідно переглянути інструменти обмеження доступу до екологічної інформації, що були запроваджені під час воєнного стану, у режимі діалогу влади та громадськості,

коли влада пояснить власні дії, а громадськість запропонує альтернативні рішення, що буде обговорено прозоро і рішення буде прийнято з урахуванням думки громадськості та вшануванням здорового глузду.

Терміново потрібно відновити процедуру обов'язкового щорічного звітування профільного міністерства – профільному Комітету ВРУ, за участі громадськості. Особливо важливо спільно обговорити інституційну спроможність міністерства.

Реформа системи державного управління від початку і досі не приділяла належної уваги управлінню охороною довкілля. Навіть зараз, коли розпочалися перемовини про вступ до ЄС, уряд фактично продовжує ігнорувати такі надзвичайно важливі чинники як **пріоритетність екологічної політики** та обов'язковість вимог її інтеграції до політик інших секторів; **надзвичайну складність впровадження саме екологічного та кліматичного розділу переговорної рамки про вступ до ЄС** (Глава 27), оскільки йдеться про більше ніж 200 екологічних директив та регламентів ЄС; **чи не найбільшу серед інших розділів вартість впровадження (довкіллевих) acquis ЄС**, водночас - **низьку спроможність поглинання асигнувань ЄС.**

Наразі інституційна реформа в Україні відбувається без системного бачення, якої саме державної цілісної системи охорони довкілля та клімату ми прагнемо. Всупереч законодавству та міжнародним зобов'язанням, профільне міністерство і досі не спромоглося представити план інституційної реформи системи охорони довкілля.

Три основні принципи інституційної реформи довкіллевої царини, всі з яких необхідно впроваджувати у координації (синергії) між собою, це: **системність підходів, пріоритетність впровадження базових реформ, інтегрованість інституційної складової до програми транспозиції законодавства.**

Міндовкілля **мусить провести функціональний аналіз всієї інституційної системи охорони довкілля (включно з обласним та місцевим рівнем, системами формування, розподілу та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів)** з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та зміни клімату.

Міндовкілля, Комітет ВРУ з екологічної політики та природокористування, на основі висновків та рекомендацій такого аналізу, за участі двох проєвропейських платформ

громадянського суспільства та його фахівців, на базі Діалогового майданчика при профільному Комітеті/ Підкомітеті з євроінтеграції мусять сформувавши бачення архітектури ЦОВВ системи охорони довкілля та клімату.

Необхідно прискорити впровадження базових реформ державного моніторингу стану довкілля, державного екологічного контролю, реформи юридичної відповідальності за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронного законодавства, та фінансової реформи у сфері охорони довкілля та клімату.

У процесі планування та реалізації євроінтеграційних зобов'язань України для набуття членства в ЄС необхідно звернути особливу увагу на забезпечення інституційної складової процесу, зокрема, включення необхідних положень до Національної програми адаптації законодавства ЄС.

ВСТУП

Ефективне здійснення екологічної політики та контроль за її імплементацією з боку громадськості є запорукою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля. На жаль, довкілля та екологічна політика здебільшого полишаються другорядними та незначно інтегрованими до планів розвитку секторів економіки та регіональної політики. Беручи до уваги пріоритетність екологічних та кліматичних питань в ЄС, зокрема у зв'язку з початком переговорів про вступ України до ЄС, це є однією з основних перешкод для успішного виконання вимог за переговорним розділом 27 «Довкілля та клімат».

У 2023 році в рамках ініціативи УНП ФГС Сх Проведено дослідження «Оцінка впровадження екологічної політики в Україні: п'ять системних проблем». Мета дослідження - визначити системні проблеми екологічної політики, які ставлять під загрозу європейські реформи та успішність поступу до членства в ЄС, і запропонувати рішення.

У результаті проведення нашої оцінки було виділено 5 системних проблем, що загострилися під час війни:

1. Довкілля та екологічна політика здебільшого полишаються другорядними та незначно інтегрованими до планів розвитку секторів економіки та регіональної політики попри вимоги членства в ЄС та наочні масштабні руйнування довкілля внаслідок війни.

2. Відсутня (або фрагментована) сучасна методична та технічна база для вимірювання стану довкілля та оцінки його змін унеможлиблює аналіз ефективності екологічної політики в цілому, а також, ставить під сумнів реалістичність визнання міжнародною спільнотою екологічних збитків та відшкодування їх країною-агресором.

3. Відомча система Міндовкілля невідвітна суспільству, та і взагалі демонструє відсутність стратегічної звітності щодо впровадження екологічної політики, практично ігнорує принципи НЕВ (прозорість, участь громадськості, підзвітність, ефективність та узгодженість політики).

4. Поглиблюється інституційна неспроможність щодо здійснення послідовної політики в координований спосіб в умовах кандидатства в члени ЄС.

5. Екологічні податки та збори обслуговують бюджет, а не досягнення цілей екологічної політики, часті випадки

нецільового використання, каталізовані непрозорим формуванням, сигналізують про неготовність до викликів відбудови в жорстких умовах вступу до ЄС.

Протягом останнього півріччя¹ представники Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування вели відкритий діалог для пошуків рішень щодо подолання системних проблем природоохоронної сфери.

Наголосимо, що окрім нового завдання забезпечення адаптації українського законодавства, перед Верховною Радою України постає виклик трансформації підходів у діяльності парламенту відповідно до практик Європейського Союзу. Разом з впровадженням нового циклу політики, нових процедур, принципу належного врядування, посиленням спроможності комітетів, український парламент має стати більш відкритим для суспільства, забезпечити зворотню комунікацію.

В цьому стратегічному річчизі, з профільним комітетом

¹ 03.2024 – 08.2024

були обговорені наступні теми: неперіоритетність екологічної політики та необов'язковість її інтеграції до політики інших секторів економіки; недостатня прозорість та участь екологічної громадськості у прийнятті державних екологічно значущих рішень, зокрема щодо повоєнного відновлення; обмеження доступу до екологічної інформації в умовах воєнного стану; слабка підзвітність щодо ефективності екологічної політики; недостатня інституційна спроможність державної системи охорони довкілля та клімату; інші проблеми, що заважають належному екологічному врядуванню.

За результатами дискусій підготовлено три аналітичних документи:

- Втрата зеленої складової² у відновленні України як наслідок другорядності екологічної політики .
- Прозорість, залучення громадськості, підзвітність влади – фундаментальні засади довірливих реформ для вступу до ЄС в умовах війни³ .
- Інституційна реформа системи охорони довкілля

² <https://necu.org.ua/vtrata-zelenoyi-skladovoyi-u-vidnovlenni-ukrayiny-yak-naslidok-drugoryadnosti-ekologichnoyi-polityky/>

³ <https://necu.org.ua/prozorst-zaluchennya-gromadskosti-pidzvitnist-vladi-fundamentalni-zasadi-dovkillevih-reform-dlya-vstupu-v-es-v-umovah-viyini/>

України – обов'язкова умова членства в ЄС⁴ .

Цей документ є підсумковим викладенням спільно напрацьованих висновків та рекомендацій.

⁴ <https://necu.org.ua/institucijna-reforma-systema-ohorony-dovkillya-ukrayiny-obov'yazkova-umova-chlenstva-v-yes/>

СИСТЕМНІ ЕКОЛОГІЧНІ РЕФОРМИ: РУХАЄМОСЯ ВПЕРЕД РАЗОМ

1. ВТРАТА ЗЕЛЕНОЇ СКЛАДОВОЇ У ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ ЯК НАСЛІДОК ДРУГОРЯДНОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

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. На відміну від ЄС, в Україні і досі немає закону, який містить твердження про обов'язковість інтеграції екологічної політики до інших політик/ політик секторів економіки.

Узагальнено, як зазначала ОЕСР в 2002 році, модерний розвиток мусить орієнтуватися на 'decoupling', тобто, розрив залежності між «довкіллевими негараздами» («environmental bads») та «економічними

здобутками» («economic goods»). 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 і фауни) необхідне для виживання як усього людства, так і українців. Наразі, навіть за умов гарячої фази війни, Україна продовжує впроваджувати хижацьку, ресурсовичерпну модель економічної діяльності в країні. Це, насамперед, помітно щодо вирубок лісів.

Значна частина довкілля України була втрачена, зруйнована, понівечена війною. За різними оцінками РФ вже вчинила близько 5000 довіллевих злочинів з початку свого нападу на Україну, екологічні втрати від яких становлять орієнтовно 60 млрд доларів США. Спалено, знищено, вражено війною не менше 30% лісів України. Тільки внаслідок терористичної атаки на Каховську дамбу було втрачено з каскаду водосховищ 14 км³ прісної води, яка потрапила у Чорне море і призвела до загибелі тисяч дельфінів та інших живих організмів. Через російські обстріли та бомбування на території України утворилося більше сотні тисяч тонн відходів війни та руйнувань.

І це не повний перелік екологічних втрат та збитків, спричинених агресором - потрібні заходи з відновлення.

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

У позиційному документі РГЗ УНП ФГС СхП «Відновлення України має бути зеленим» 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, що також вимагається політикою та законодавством ЄС. Повоєнне відновлення не повинно відтворити довоєнну економіку, яка базувалася на викопному паливі, була енергомісткою з інтенсивним забрудненням довкілля. Пріоритетом урядової

політики має бути коригування курсу економіки шляхом будівництва більш енергоефективних і менш енергозатратних промислової й транспортної систем, 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.

Спільна позиція ОГС вимагає стратегічного, комплексного підходу до відновлення, що в свою чергу потребує глибокої інтеграції екологічної та кліматичної складових до проєктів та програм. Проте, можна констатувати, що проєкт ЗУ не враховує жодну з пропозицій ОГС. Навіть залучення громадськості як визначальний чинник для успішності запланованих перетворень – відсутнє у проєкті ЗУ.

ВИСНОВКИ:

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, а, насамперед, – для вступу в ЄС.

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.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

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 і 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 існуючого горизонтального законодавства, прийнятого на виконання євроінтеграційних вимог, зокрема, в сфері оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, а також надавати доступ/ оприлюднювати наявні плани реформування і вдосконалення екологічної політики.

2. ПРОЗОРІСТЬ, ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ, ПІДЗВІТНІСТЬ ВЛАДИ – ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОВКІЛЛЄВИХ РЕФОРМ ДЛЯ ВСТУПУ ДО ЄС В УМОВАХ ВІЙНИ

Прозорість прийняття рішень та доступ до екологічної інформації, участь у прийнятті екологічно значущих рішень, підзвітність влади - це три з п'яти основних принципів належного екологічного врядування (НЕВ) згідно з підходами ЄС. Через впровадження цих принципів, а також доступ до правосуддя, здійснюється екологічна демократія та забезпечуються екологічні права громадян європейського співтовариства. Ці принципи є складовими цінностей ЄС і формують поведінку чиновників усіх щаблів. Підзвітність як стиль поведінки чиновника – звичайна річ в ЄС. В ЄС органи влади та старші посадові особи пояснюють свої рішення, дають публічне обґрунтування, проводять консультації, регулярно готують та оприлюднюють звіти, в яких міститься динаміка змін та аналіз ефективності політики.

Ми теж цього вимагали від наших посадовців, але війна створила нову реальність, в якій безпека існування держави та її громадян є головним критерієм для визначення чи

обмежувати доступ до інформації, чи ні. Конституція України вказує, що запровадження воєнного стану може встановлювати окремі обмеження щодо права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та права на вільний доступ та поширення інформації про стан довкілля. Проте, відповідно до ст. 6 Закону про публічну інформацію, доступ до інформації про стан довкілля не може бути обмежений в умовах воєнного стану, оскільки шкода від оприлюднення такої інформації не переважає суспільний інтерес в її отриманні. Отже, тільки від чиновників залежить, які інструменти обмеження будуть обрані і як далеко сягнуть ці обмеження.

Громадянське суспільство пройшло довгий шлях еволюції знань та уявлень про те, як мусить поводитися влада стосовно дотримання вимог екологічної демократії та екологічного законодавства. Наразі утворився величезний розрив, який поглибила війна, між переконаннями та очікуваннями ГС щодо стандартів прозорості та участі - і діями влади. Представники влади в багатьох випадках порушують законодавство, не розуміють або не бажають розбиратися і продукують прості рішення: замість процедури ОВД – поправки до закону або новий закон з виключенням ОВД (для конкретного

проекту), замість діалогу з громадськістю – виключення ГС з участі, замість консультацій – непрозоре рішення, про яке громадяни дізнаються від ЗМІ. Виникає враження, що екологічні ГС та влада рухаються у протифазі – чим більш обізнаним та наполегливим щодо стандартів екологічної демократії стає ГС, тим менш важливим дотримуватися цих стандартів вважає влада, виправдовуючи власні дії воєнним станом та уникаючи діалогу з громадянським суспільством.

Сподіваємося, що Україна опанує діалог між владою та громадськістю раніше, ніж отримає негативну реакцію ЄС на стан виконання горизонтальних директив⁵ про доступ до інформації, участь громадськості, ОВД та СЕО в процесі переговорів про вступ.

⁵ **Впровадження горизонтальних інструментів інтеграції екологічної політики ЄС**

Надання пріоритетності та забезпечення наскрізності екологічної складової сталого розвитку, як і забезпечення екологічної демократії та екологічних прав, є важливими критеріями для вступу в ЄС. СЕО, ОВД, доступ до екологічної інформації, участь громадськості у рішеннях, що стосуються довкілля, доступ до правосуддя є горизонтальними інструментами інтеграції екологічної політики до інших політик/ політик секторів економіки, досягнення її наскрізності та закріплення принципів належного екологічного врядування.

ВИСНОВКИ:

Наразі склалося і поглиблюється взаємонепорозуміння між ГС і владою щодо дотримання принципів прозорості, участі та підзвітності влади в царині захисту довкілля під час воєнного стану, зокрема, щодо доступу до реєстрів, представлення даних, залучення громадськості до процедур ОВД тощо.

Законодавство України не вимагає тих обмежень, які влада наразі застосовує до екологічної інформації та участі громадськості. Виникає питання, з якою метою чиновники від довкілля застосовують жорсткі заходи обмеження доступу до інформації та залучення громадськості та чому вони не застосовують натомість триступеневий тест ЗУ «Про доступ до публічної інформації», який, по-перше, є обов'язковим для чиновників у визначенні про легітимність накладання обмежень на доступ до інформації, а по-друге, доводить, що доступ до екологічної інформації не може бути обмеженим, за виключенням дуже вузького кола конфіденційних питань, які можуть накладати обмеження на деяку інформацію, але не на видачу документів. На жаль, влада і профільне міністерство не пояснюють громадськості, чому вони застосували ті чи інші інструменти обмеження доступу до інформації чи участі

громадськості і чому вони вважають це законним.

У країні і до війни вже склалася тривожна ситуація щодо діалогу з громадськістю стосовно чутливих питань екологічної політики. Війна довела, що Україна не повинна бути схожа на сусідню країну-агресорку, мусить дотримуватися демократичних процедур, як би це не було складно. Питанням виживання країни і суспільства є спроможність влади вести системний, кваліфікований, прозорий, підзвітний діалог з громадськістю щодо нагальних питань державної екологічної політики. Питання збереження довкілля України, а тому – екологізації економіки - є не просто нагальними, ці питання визначають цивілізаційне майбутнє нашої держави. Навіть попри поразку країни-нападника якщо наша влада зробить хибний вибір проти Зеленого курсу ЄС, це буде вартувати членства в ЄС, поставить під питання повернення українців для уникнення демографічного колапсу, призведе до випадання з авангарду історії назавжди.

Такий потенційний конфлікт (між владою та ГС, які діють у природоохоронній сфері) можна залагодити тільки шляхом постійного системного діалогу між владою та ГС, де сторони чують аргументи одне одного і налаштовані на пошук

компромісу між позиціями. Варто зазначити, що такий діалог є улюбленим інструментом ЄС для розробки екологічної політики чи складання звітів про впровадження політики та законодавства.

Сама переговорна рамка щодо членства в ЄС визначає, що «для підтримки громадської довіри до процесу розширення, рішення прийматимуться максимально публічно для забезпечення більшої прозорості». Від України очікується, що вона здійснюватиме свою підготовку із забезпеченням прозорості, належного залучення зацікавлених сторін через інклюзивний діалог з громадянами та громадянським суспільством.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Запровадити системний, закріплений у процедурах, прозорий та підзвітний діалог громадськості та влади у царині захисту довкілля. Розглянути доцільність впровадження такого діалогу на базі Комітету/ підкомітету з екологічної політики/ євроінтеграції ВРУ.

Переглянути інструменти обмеження доступу до екологічної інформації, що були запроваджені під час воєнного стану, у режимі діалогу влади та громадськості, коли влада пояснить власні дії, а громадськість запропонує альтернативні рішення, що буде обговорено прозоро і рішення буде прийнято з урахуванням думки громадськості та вшануванням здорового глузду.

Відновити процедуру обов'язкового щорічного звітування профільного міністерства – профільному Комітету ВРУ, за участі громадськості.

Прозорість та доступність потрібно забезпечити не лише в рамках національних процесів відновлення та відбудови України, а й у міжнародних процесах, останні досі залишаються закритими. Профільному міністерству та Комітету разом необхідно активізувати дії та вибороти лідерство

у впровадженні ст. 3 п. 7 Організаційної конвенції про застосування її положень до міжнародних процесів та діяльності міжнародних організацій, зокрема, що стосується відновлення України, разом з ГС України посилити синергію зусиль у відбудові й відновленні України.

Для залучення громадськості та відкритості переговорного процесу щодо довкілля та клімату створити та впровадити належні механізми співпраці профільних органів влади з профільними робочими групами євроінтеграційних Платформ ГС, які б ефективно працювали на практиці і об'єднували усі зацікавлені сторони на шляху до членства в ЄС.

3. ІНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ УКРАЇНИ – ОБОВ'ЯЗКОВА УМОВА ЧЛЕНСТВА В ЄС

Процес деградації центрального органу виконавчої влади, який відповідає за формування та впровадження державної екологічної та кліматичної політики, був запущений у 2012 році. Тоді був прийнятий закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», який зруйнував систему державного управління охороною довкілля в Україні.

З дня створення Міністерства охорони довкілля та природних ресурсів в 1991 році як самостійного ЦОВВ його очолювали 19 міністрів. Призначення кожного супроводжувалося реорганізаціями (які почастишали після 2012 року), створювалися та ліквідовувалися підрозділи та підпорядковані ЦОВВ, було ліквідовано територіальні органи, скорочувався штат, послідовно відбувалося зниження якості фахівців, втрачалася інституційна пам'ять.

Наразі серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням зарозом державної

та регіональної політики. Згідно ж зі Стратегією реформування Державного управління України на 2022 – 2025 роки (Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021), у системі розподілу функцій між ЦОБВ Міністерства мусять займатися тільки формуванням державної політики у своїй галузі, а інші функції впровадження, нагляду та контролю мусять бути передані агентствам і службам.

Реформа системи державного управління від початку і досі не приділяла належної уваги управлінню охороною довкілля. Навіть зараз, коли розпочалися перемовини про вступ до ЄС, Уряд фактично продовжує ігнорувати такі надзвичайно важливі чинники як **пріоритетність екологічної політики** та **обов'язковість вимог її інтеграції до політик інших секторів; надзвичайну складність впровадження саме екологічного та кліматичного розділу переговорної рамки про вступ до ЄС** (Глава 27), оскільки йдеться про більше ніж 200 екологічних директив та регламентів ЄС; **чи не найбільшу серед інших розділів вартість впровадження (довкіллевих) acquis ЄС, водночас - низьку спроможність поглинання асигнувань ЄС.**

Ми бачимо з досвіду багатьох країн, що переговорний

процес був тісно пов'язаний з питаннями спроможних інституцій. Водночас, щодо переговорних позицій, **перехідні заходи чи відступи не можуть стосуватися адміністративної спроможності.** Тобто, якщо щодо термінів впровадження частини або статті директиви можна домовлятися про перехідні періоди чи переніс термінів впровадження, то стосовно адміністративної спроможності це не припустимо, вона мусять бути на місці одразу.

Наразі інституційна реформа в Україні відбувається без системного бачення, якої саме державної цілісної системи охорони довкілля та клімату ми прагнемо. Всупереч законодавству та міжнародним зобов'язанням, профільне міністерство і досі не спромоглося представити план інституційної реформи системи охорони довкілля.

Завдяки практичному досвіду (як України, так і країн-членів ЄС), прагненням громадськості та діяльності фахівців визначено **три основні принципи інституційної реформи довкіллевої царини**, всі з яких необхідно впроваджувати у координації (синергії) між собою: **системність підходів, пріоритетність впровадження базових реформ, інтегрованість інституційної складової до програми адаптації законодавства.**

В ідеалі, координацію інституційної реформи мусило б здійснювати Міндовкілля/ Мінприроди, як ЦОВВ, що формує політику у сфері охорони НПС. Проте, за результатами аналізу системних проблем екологічної політики, які загострилися під час війни, громадські експерти дійшли висновку, що відомча система Міндовкілля наразі непідзвітна суспільству, та і взагалі демонструє відсутність стратегічної звітності щодо впровадження екологічної політики, практично ігнорує принципи НЕВ (прозорість, участь громадськості, підзвітність, ефективність та узгодженість політики).

До того ж, міністр (2022 – 2024) не демонструє лідерства у реформах та уникає діалогу з громадянським суспільством.

Тому, за потреби широкого діалогу, ми започаткували діалоговий майданчик при профільному комітеті і надалі покладаємося на нього і на добросовісне виконання парламентами своєї важливої функції парламентського контролю.

ВИСНОВКИ:

Реформа системи державного управління від початку і досі не приділяла необхідної уваги системі управління охороною довкілля України. В результаті вона опинилася у критичному становищі напередодні прийняття та впровадження

більше ніж 200 НПА ЄС щодо довкілля та зміни клімату.

На тлі неперіоритетності екологічної політики непослідовні рішення щодо реорганізації міністерства охорони довкілля та природних ресурсів, перепідпорядкування його підрозділів іншим ЦОВВ (Укргідрометцентр, Держгеокадастр), і, особливо, ліквідація територіальних органів у 2012 році та злиття з міністерством енергетики в 2019 р. завдали значної шкоди інституційній спроможності профільного міністерства формувати ефективну екологічну політику та здійснювати координацію та комунікацію її результативного впровадження. З 1991 року змінилося 19 міністрів і пройшло 6 реорганізацій.

Згідно з Положенням про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, до його функцій входить як формування державної екологічної політики, так і її впровадження водночас, а агреговані завдання в різних сферах компетенції включають 163 пункти, деякі з яких (як-от п. 25) самі складаються з декількох сторінок переліків функцій. При цьому п. 163 – це «інші повноваження, визначені законом», тобто, ще більше. При цьому, серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням заразом державної та регіональної екологічної політики.

Одним з головних результатів нової Стратегії реформування державного управління України на 2022 – 2025 рр. мусить стати розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави. Для цього, згідно із Стратегією, міністерства необхідно позбавити невластивих їм функцій, залишивши тільки функцію формування та планування політики, а її реалізацію передати іншим (новоствореним) органам для ефективного врядування.

Функціональний огляд/ аналіз системи охорони довкілля здійснювався в різних країнах Європи в період підготовки до вступу до ЄС чи одразу після з метою укріплення спроможності для впровадження законодавства ЄС та управління коштами фінансової допомоги ЄС. Очевидно, що такий аналіз відчайдушно потрібний Україні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Міндовкілля:

Провести функціональний аналіз всієї інституційної системи охорони довкілля (включно з обласним та місцевим рівнем, системами формування, розподілу та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів) **з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та клімату.**

Міндовкілля, Комітет ВРУ з екологічної політики та природокористування:

На основі висновків та рекомендацій такого аналізу, за участі двох проєвропейських платформ громадянського суспільства та їх фахівців, на базі Діалогового майданчика при профільному Комітеті/ Підкомітеті з євроінтеграції - сформувати бачення архітектури ЦОВВ системи охорони довкілля та клімату. Приділити особливу увагу забезпеченню функцій моніторингу стану довкілля, наочності представлення та доступності цих даних, аналізу та підготовки обґрунтованих рішень, оцінки досягнення цільових показників екологічної політики, забезпеченню консультацій з громадськістю та

зворотнього зв'язку щодо формування та оцінки ефективності екологічної політики. Також приділити особливу увагу функціоналу оцінки впливу на довкілля планованої діяльності суб'єктів господарювання (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки планів та програм (СЕО) з метою підвищення якості звітів екологічних оцінок, прозорості і зручності реєстрів ОВД і СЕО, контролю за якістю проведення екологічних оцінок.

Розглянути можливості повернення до структури Міністерства територіальних управлінь та альтернативні сценарії ефективного впровадження державної екологічної політики на регіональному та місцевому рівнях з огляду на ті виклики, які постали внаслідок тотального нищення довкілля протягом десятилітньої російсько-української війни.

Прискорити впровадження базових реформ державного моніторингу стану довкілля, державного екологічного контролю, реформи юридичної відповідальності за погіршення стану довкілля і порушення природоохоронного законодавства та фінансової реформи у сфері охорони довкілля та клімату. Без проведення цих реформ в умовах повномасштабної війни росії проти України довкілля і надалі залишатиметься мовчазною жертвою, а уряд України в цілому і Міндовкілля зокрема

залишатиметься аутсайдером у виконанні своїх зобов'язань згідно з переговорною рамкою.

У процесі планування та реалізації євроінтеграційних зобов'язань України для набуття членства в ЄС особливу увагу звернути на забезпечення інституційної складової процесу, зокрема включення необхідних положень до програми адаптації законодавства, особливо в контексті посилення спроможності.

Громадсько-політичне видання

УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ І СИСТЕМНІ ЕКОЛОГІЧНІ
РЕФОРМИ: ШЛЯХ ДО ЄС

Редагування — Ю.В. Ковальський
Макетування, верстка — “Видавництво Яслав”
Підписано до друку 20.09.24. Формат А5
Папір крейдованийий. Гарнітура Minion Pro. Друк офсетний.
Ум.друк.арк. 3,2. Наклад 50 прим.

Видавець і виготовлювач ПП “Видавництво Яслав”
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи ДК № 1769 від 28.04.2004
E-mail: yaslavlink@ukr.net, yaslavpress@gmail.com