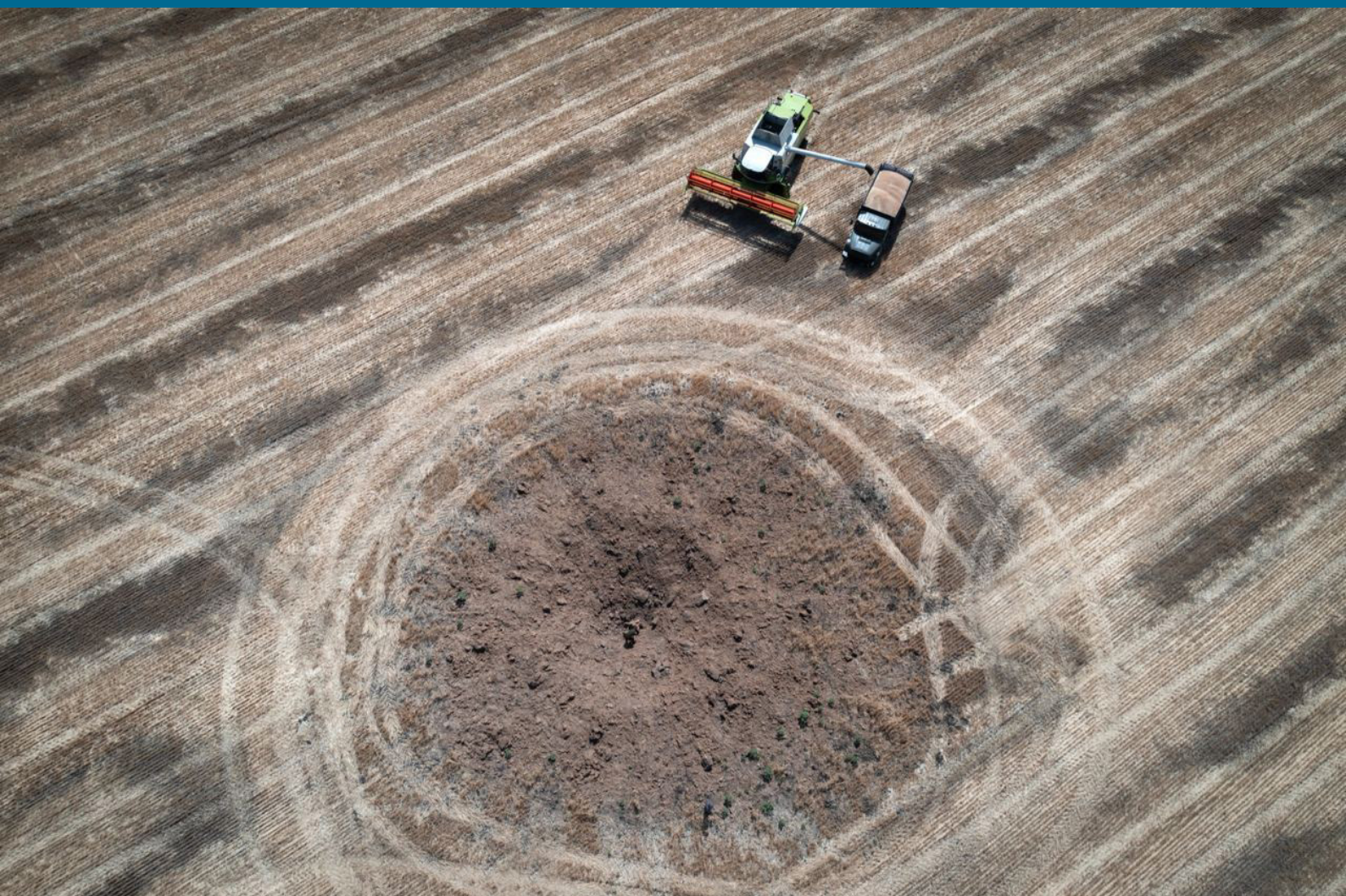


Оцінка впровадження екологічної політики в Україні: п'ять системних проблем

Київ 2023



Оцінка впровадження екологічної політики в Україні: 5 системних проблем

Аналітичний документ розроблено в рамках ініціативи «Оцінка впровадження екологічної політики в Україні».

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

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

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

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

Автори:

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

Верстка: **Юрій Онсімов**

Зміст

Абревіатури та скорочення	4
Резюме	5
Вступ. Основні завдання цього дослідження	8
П'ять системних проблем екополітики, що загострилися під час війни	10
1. Непріоритетність і слабка інтегрованість екологічної політики	10
2. Відсутня сучасна методична та технічна база для вимірювання стану довкілля	13
3. Міндовкілля не тримає стратегічну рамку цілей і невідповідно суспільству	16
4. Поглиблюється інституційна неспроможність щодо здійснення послідовної політики в координований спосіб	20
5. Екологічні податки та збори обслуговують бюджет, а не досягнення цілей екологічної політики	23
Висновки	26
Рекомендації	29

Абревіатури та скорочення

ЄС	Європейський Союз
ГЕ	гідроелектростанція
ОВД	оцінка впливу на довкілля
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
Міндовкілля	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів
ОНПС	охорона навколишнього природного середовища
НПС	навколишнє природне середовище
Стратегія	Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2030 року
Нацплан	Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року
ДЕІ	Державна екологічна інспекція України
НЕВ	належне екологічне врядування
ЦОВВ	центральний(і) орган(и) виконавчої влади
РВПЗ	Реєстр викидів та переносу забруднювачів
Оргуська конвенція	Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля
КМУ	Кабінет Міністрів України
ВРУ	Верховна Рада України
ГС	громадянське суспільство
ОГС	організації громадянського суспільства
EUETS (СТВ)	EU Emission Trading System (система торгівлі викидами)

Резюме

В умовах загальної невизначеності щодо термінів закінчення війни, відбулося усвідомлення, що відродження економіки та відбудову зруйнованих територій необхідно починати вже зараз, одночасно переводити економіку на військові рейки і реформувати країну. І в такому сценарії швидкі і глибокі реформи стають гарантією і джерелом підтримки України на шляху до членства в ЄС. Отже, і традиційно вторинна у свідомості нашого політикуму екологічна реформа, без якої неможливо виконати решту завдань, теж є нагальною вже сьогодні і потребує кардинальної зміни підходів. На думку експертів реформа довкілля сфери належить до однієї з трьох найскладніших реформ в Україні, разом з верховенством права та інституційною реформою.

Метою дослідження було визначення на підставі аналізу останніх подій та документів (офіційних та інших) системних проблем екологічної політики, які ставлять під загрозу європейські реформи та успішність поступу до членства в ЄС, і запропонувати рішення.

У результаті проведення нашої оцінки ми виділили 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 реальність визнання міжнародною спільнотою екологічних збитків та відшкодування їх країною-агресором.

3. Відомча система Міндовкілля невідповідна 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.

Стратегічні цілі державної політики не знаходяться у фокусі профільного міністерства, яке відповідає за ОНПС. Діяльність цього органу наразі сконцентрована радше на процесі мікроменеджменту, а не на стратегічному результаті. І при такому управлінні міжнародна технічна підтримка низки проєктів стає малоефективною і далекою від реальної допомоги у проведенні низки галузевих реформ, які є частиною стратегічних цілей. Відсутнє лідерство профільного міністерства в уряді та суспільстві з питань обов'язкової наскрізності екологічної та кліматичної політики, — це живить безвідповідальне ставлення інших державних та місцевих органів до значущості довкіллевих питань.

Державна оцінка впливу війни на довкілля провалена. Згенеровані Міндовкілля методики не мають відношення до оцінки шкоди за міжнародними вимогами. Досі не існує надійної лабораторної бази, сертифікованої за міжнародними стандартами. Таким чином, оцінки не підкріплені надійними даними про зміну стану довкілля, що могли б стати неспростовними доказами на міжнародному рівні.

Право громадськості на оприлюднення екологічної інформації, участь у процесі урядових рішень незаконно обмежено, виправдуючись війною. Міністерство не займається пріоритетно головною своєю справою, — формуванням та моніторингом впровадження державної екологічної політики, її цілей та завдань, і не звітує суспільству, як досягаються ці цілі і наскільки державна екологічна політика є ефективною. Відсутні публічні результати її оцінки досягнення запланованих цілей та показників.

Інституційна спроможність державної системи ОПНС щодо здійснення послідовної політики в координований спосіб в умовах кандидатування в члени ЄС є недостатньою. Проте, в державі і досі відсутнє бачення, якими мусять бути спроможні довкіллеві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду.

Непріоритетність екологічної політики визначає слабкість системи фінансування екологічних реформ. Інституційно система Міндовкілля не готова до належного управління великими коштами. До того ж, сама державна система формування, розподілу та витрачання коштів на ОПНС потребує докорінного реформування.

Необхідно визнати, що системні проблеми існують і потребують системного вирішення. Це стосується нагальної потреби системних реформ, а саме:

- термінова реформа системи державного екологічного контролю, де новий орган підготує і подасть на фінансування донорів проєкти для підготовки технічно обґрунтованої звинувачувальної бази для міжнародних судів,
- зміна ставлення до стратегічних пріоритетів, перехід на загальновизнаний цикл публічної політики, започаткування прозорого, інклюзивного, системного і структурованого процесу з оцінки ефективності державної екологічної політики за участі усіх заінтересованих сторін, насамперед ОГС,

- у консультаціях з громадськістю розробка, прийняття та впровадження плану державної екологічної інституційної реформи та плану реформи державних екологічних фінансів, яка включатиме утворення окремої юридичної особи — Державного Екологічного фонду.

Вступ.

Основні завдання цього дослідження

Українське суспільство та значна частина політиків та урядовців усвідомили, що війна не закінчиться швидко, а може тривати декілька років. Таке саме розуміння складається і в країнах — партнерах, які підтримують Україну політично, а також фінансами і зброєю. В умовах загальної невизначеності щодо термінів закінчення війни, такий зсув суспільної свідомості призвів до розуміння, що відродження економіки та відбудову зруйнованих територій необхідно починати вже зараз, а не відкладати на «після перемоги». Одночасно переводити економіку на військові рейки і реформувати країну. І в такому сценарії швидкі і глибокі реформи стають гарантією і джерелом підтримки України на цьому шляху, а не якимись віддаленими умовами ще більш віддаленого вступу до ЄС і НАТО. Отже, і традиційно вторинна у свідомості нашого політикуму екологічна реформа, без якої неможливо виконати решту завдань, теж є нагальною вже сьогодні і потребує кардинальної зміни підходів. На думку експертів¹, реформа довкілля належить до однієї з трьох найскладніших реформ в Україні, разом з верховенством права та інституційною реформою. Цим реформам притаманна відсутність прямого бенефіціара, тому вони потребують вибудови коаліцій.

Згідно з державною стратегією екологічної політики, метою останньої є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України, щоб забезпечити конституційне право кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем. Згідно з циклом державної політики², її розвиток носить інкрементний характер: спланована стратегія проходить етап звітування щодо ефективності впровадження, що дозволяє визначити, які інструменти та механізми працюють, а які ні і чому. На підставі висновків звіту відбувається циклічний перегляд цілей та завдань політики.

Оскільки щорічний звіт про впровадження екологічної політики, який Міндовкілля було зобов'язано видати вперше у 2021 році³, не був підготовлений і оприлюднений, важко апелювати до результатів діяльності. Проте, ми знаємо, що

1 <https://www.facebook.com/SocietyandEnvironment/videos/763448245554884/>

2 <https://osvita.diia.gov.ua/courses/public-policy>

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

для того, щоб бути ефективною, екологічна політика мусить бути вимірювальною, здійснюватися прозоро, громадянське суспільство має залучатись до процесу прийняття рішень, посадовці мусять бути підзвітні суспільству, а політика має бути координована та узгоджена (уніфікована) на всій території країни. Важливо також, щоб позитивні зміни були помітні, але не завдяки піару, а внаслідок реального покращення ситуації.

Метою дослідження було визначення на підставі аналізу останніх подій та документів (офіційних та інших) системних проблем екологічної політики, які ставлять під загрозу європейські реформи та успішність поступу до членства в ЄС, і запропонувати рішення.

У результаті проведення нашої оцінки ми виділили 5 системних проблем, вирішення яких дозволить провести кардинальну екологічну реформу, що стане основою для виконання умов у сферах довкілля та зміни клімату для вступу України в ЄС.

П'ять системних проблем екополітики, 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, що дозволяють перестрибнути етапи послідовного прогресу та одразу перейти до інноваційного розвитку.

Повоєнне відновлення України має бути зеленим⁴ — про це заявили вже численні екологічні організації, експерти в галузі захисту довкілля та клімату, а також Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства в аналітичному документі «Повоєнне відновлення України: відбудова заради кращого майбутнього». Було визначено, що зелене відновлення — це системна розбудова нової моделі інфраструктури та економіки країни, що базується на принципах сталості та мінімізує наявні й майбутні ризики, з наскрізним урахуванням екологічної та кліматичної складової. Ціллю нової моделі розвитку є стійке довгострокове функціонування країни навіть за кризових умов⁵.

Наскрізність екологічної та кліматичної політики була виділена громадськими експертами як один з головних принципів зеленого відновлення. Нещодавно утворилися певні позитивні очікування щодо добросовісного впровадження цього принципу. Розглянемо деякі приклади його реалізації у розвитку регіональної та секторальних політик держави.

Над актуалізацією Державної стратегії регіонального розвитку⁶ спільно із Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) працюють експерти з питань довкілля та клімату. Серед основних факторів необхідності цієї актуалізації (крім, звісно, наслідків війни та набуття

4 <http://eap-csf.org.ua/2022/12/09/pozytsijnyj-dokument-unp-povoienne-vidnovlennia-ukrainy-maie-buty-zelenym/>

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

6 <https://mtu.gov.ua/news/34613.html>

статусу кандидата в члени ЄС) називають кліматичні зобов'язання України, зокрема щодо зниження викидів парникових газів на 65 % до 2030 року, відмови від використання вугілля на державних електростанціях до 2035 року, скорочення викидів метану на 30 % до 2030 року від рівня 2020 року. Також є посилання на вимоги Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, Водної стратегії та стратегії управління лісами. Екологічну складову визнано крос-секторальною в цьому процесі, а експертів-екологів залучають до різних тематичних груп процесу для оцінювання напрацювань цих груп на відповідність екологічним і кліматичним вимогам.

Втім, наразі незрозуміло, чи залишаться поради екологів у фінальних документах, а тим більше — чи будуть їх дотримуватися в Мінінфраструктури та власне в регіонах.

Варто підкреслити, що екологічна складова хоч і набула тут наскрізного характеру, але залишається окремою темою. Відновлення екологічного балансу перелічено на рівних з усіма іншими потребами у відновленні (відновлення поселень, сільського господарства, виробництва та інфраструктури). Але автори не бачать взаємозалежності всіх цих відновлень з природними умовами, що змінюються, з виснаженими чи зруйнованими ресурсами.

В Новій аграрній політиці⁷ основні завдання — це відновлення пошкодженого і втраченого (повернення до господарського використання усіх пошкоджених та втрачених у сільському господарстві земельних ресурсів, інфраструктури, тваринницьких комплексів, меліорації), — відновлення галузі до довоєнного рівня та фінансування, в першу чергу, поновлення втрачених активів.

Тобто, про врахування уроків війни, таких як вразливість інтенсивного виробництва і довгих ланцюгів постачання, про глобальні зміни у продовольчій безпеці (викликані зміною клімату, загострилися через війну та блокування транспортних коридорів) у відомстві поки що не замислилися. Як і про те, що світ впевнено рухається до виробництва стійких і доступних альтернатив м'ясу тварин, а отже величезні площі, розорані під вирощування кормів для тваринництва, та й саме звичне тваринництво невдовзі можуть стати не вигідними. Про ЄЗК та кліматичну нейтральність згадується в кількох місцях нової аграрної політики, а до конкретних дій аграрне відомство пропонує переходити після 2027 року.

Здається, непрофільним органам державної влади бракує розуміння важливості екологічних та кліматичних питань у зв'язку з впливом війни на довкілля та майбутнім членством України в ЄС, а профільному міністерству необхідне лідерство та принциповість у відстоюванні наскрізності екологічної складової.

⁷ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/new-agrarian-policy.pdf>

На прикладі Каховської катастрофи можемо побачити дуже конкретно, як урядова політика ігнорує одразу всі принципи зеленого відновлення. Рішення про відбудову Каховської ГЕС⁸ прийнято урядом без консультацій з громадськістю та місцевими мешканцями, без екологічної оцінки, без урахування екологічних стандартів та європейських екологічних інструментів планування. Експерти з різних наукових інститутів сперечаються стосовно майбутнього цього величезного регіону і поки що не можуть однозначно відповісти на питання — що саме тут будувати і чи будувати взагалі. Але попри дуже різні погляди і часом різкі дискусії всі погоджуються з тезою про необхідність ретельного вивчення питання доцільності відновлення ГЕС та водосховища, пошуку найкращого сценарію, урахування всіх факторів, проведення широких дискусій⁹. На жаль, поки що всі ці дискусії відбуваються паралельно до урядового процесу і з ним не перетинаються.

СЕО — один з головних інструментів інтеграції екологічної політики та забезпечення її наскрізності. Національний план дій з ОПНС¹⁰ на виконання Стратегії¹¹ щодо цілі (3) забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально- економічного розвитку України та завдання забезпечення обов'язковості інтеграції ЕП, зобов'язує постійно здійснювати СЕО документів державного планування з індикатором ефективності «розглянуто та надано пропозиції до документів державного планування та звітів про стратегічну екологічну оцінку». Водночас, індикатором ефективності щодо проведення СЕО в Стратегії є стовідсоткове проходження всіх документів планування, які підлягають СЕО згідно з законодавством, через процедуру СЕО. А результатом Звіту Міндовкілля з впровадження Плану в 2022 році, що стосується проведення СЕО¹², є 448 консультацій, тобто, якесь (?) виконання процедури. Кількість документів державного планування, які підпали під процедуру СЕО, в звіті не вказується. Посилання на перелік немає. Наскільки були враховані пропозиції звітів СЕО, невідомо. Цей приклад підкреслює несистемність як Плану, так і Звіту про його впровадження.

Водночас, нещодавно відбулося скасування стратегічної екологічної оцінки програм відновлення, зокрема, програм відновлення областей та територій територіальних громад прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»¹³, через невиконання встановлених Законом України «Про стратегічну

8 <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-postanovu-pro-eksperymentalnyi-proekt-z-pochatku-vidbudovy-kakhovskoi-hes-premier-ministr>

9 <https://www.facebook.com/Oleg.Lystopad/posts/pfbid0Mn2M83hSKhC8Kd8VG45DiXnpKWarAhJ7syL5X8HwZ1ki2EPBhu8SvaiQHoRrpH3ql>

10 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-dij-z-ohoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-na-period-do-2025-roku-i210421-443>

11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

12 <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Zvit-pro-stan-vykonannya-u-2021-2022-rokah-Natsionalnogo-planu-dij-z-ohorony-navkolyshnogo-prirodnogo-seredovishcha-na-period-do-2025-roku.pdf>

13 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>

екологічну оцінку» обов'язків суб'єктами стратегічної екологічної оцінки, а головне, через ігнорування необхідності проведення процедури стратегічної екологічної оцінки у випадках, коли вона має бути проведена. Це може призвести, зокрема, до погіршення екологічної ситуації у довгостроковій перспективі у зруйнованих росією населених пунктах та позбавить Україну частини інвестиційних коштів на відбудову¹⁴.

По суті, замість нарощення потенціалу регіональних та місцевих органів влади до здійснення СЕО, стимулюється нехтування основними процедурами інтеграції екологічних вимог до територіального розвитку.

В цілому, всі індикатори виконання заходів Нацплану тільки в двох випадках містять числові показники — «площу територій та об'єктів природно-заповідного фонду збільшено на 3 % від площі держави» та «встановлено межі для 50 відсотків територій та об'єктів природно-заповідного фонду». Насправді, це досить амбітні показники, тим більше їх важко виконувати під час воєнних дій, а переважна більшість з 30 показників виконання Стратегії, які чітко визначені для 2025 року, відсутня в заходах Нацплану¹⁵. І хоча Звіт про впровадження Нацплану в 2022 році підготовлено та розміщено на сайті Міндовкілля, це знову звіт про проведення заходів, а не досягнення стратегічних цілей. А річні звіти про реалізацію державної екологічної політики відсутні.

Таким чином, Міндовкілля, як головний орган формування та координації впровадження державної екологічної політики, не **тримає стратегічну рамку цілей**. Лідерство профільного міністерства в уряді та суспільстві з питань обов'язкової наскрізності екологічної та кліматичної політики відсутнє, і це живить безвідповідальне ставлення інших державних та місцевих органів до значущості довкіллевих питань.

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 реальність визнання міжнародною спільнотою екологічних збитків та відшкодування їх країною-агресором.

В основі вимірюваності державної екологічної політики знаходиться система екологічного моніторингу, на базі якої мусить функціонувати система екологічного обліку. Результати аналізу даних мусять створити підґрунтя для оцінки екологічних збитків,

¹⁴ <http://epl.org.ua/announces/zaklykayemo-prezydenta-zelenskogo-ne-pidpysuvaty-zakonoprojekt-7282/>

¹⁵ https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ecr_2021_web_final.pdf

завданих військовими діями і, за допомогою міжнародно визнаних методик, підстави для відшкодування завданої шкоди з боку країни-агресора.

Очевидною та першочерговою задачею Міндовкілля з початком повномасштабної російської агресії мала б стати *оцінка її впливу на довкілля* для:

а) визначення завданої довкіллю шкоди (з перспективою майбутнього стягнення збитків),

б) запобігання погіршенню екологічної ситуації (тобто, додаткового негативного впливу екологічних наслідків війни на населення та довкілля).

Зараз можна сказати, що оцінка впливу війни на довкілля провалена. Відповідно, ані визначити завдану шкоду, ані зменшити чи мінімізувати наслідки впливу неможливо.

Грошова оцінка збитків, мільярдні суми якої регулярно оприлюднює Міндовкілля, не супроводжується поясненнями щодо її складових та підходів до розрахунків. Суспільство, отримуючи інформацію про чергові колосальні суми екологічних збитків від російської агресії, сприймає її як належну на фоні звірств російської агресії. Але чи такі підходи задовільнять міжнародні органи, які можуть розглядати подання України щодо збитків довкіллю?

На жаль, оприлюднені оцінки не підкріплені надійними даними про зміну стану довкілля, які могли б бути доказами на міжнародному рівні. Лише належна доказова база може стати ефективним інструментом притягнення до відповідальності росії за скоєні екологічні правопорушення. Відсутність системного моніторингу довкілля визначила перепони у формуванні доказової бази в частині фіксації фактів забруднення, виснаження чи деградації компонентів довкілля.

Згенеровані Міндовкілля методики базуються на концептуально інших засадах порівняно з міжнародними. Міжнародні ґрунтуються на обрахунку компенсаційних витрат на відновлення довкілля до природного стану, втраті екосистемних послуг (в тому числі недоотриманої вигоди). Національні методики, на основі тих, що використовувалися у мирний час, базуються на таксах і коефіцієнтах, що мають виключно внутрішньо національне значення.

Залишається відкритим питанням щодо оцінки шкоди завданої внаслідок незворотнього руйнування екосистем чи біотопів, втрати видів флори та фауни на значних територіях та в значних обсягах, як це відбулося з популяцією китоподібних у Чорному морі.

Проте, мабуть головним провалом стала відсутність прогресу у створенні лабораторної бази, що є ключовим елементом у формуванні доказової бази для оцінки шкоди, методика якої могла б бути вдосконалена з часом.

Чи можливо взагалі було оцінити вплив війни на довкілля? Так, можливо. Це складна, кропітка робота, але її реально було виконати, враховуючи той рівень під-

тримки України з боку іноземних партнерів та певні внутрішні ресурси. Для цього потрібно було запитувати засоби для відбору зразків, їх упаковки, транспортування, зберігання та обладнання для проведення визначень вмісту поллютантів. Потрібно було терміново переходити на міжнародні практики, навчати персонал (в першу чергу, з Держекоінспекції, Держводагентства, Держгеонадра та інших структур, які відповідають за моніторинг довкілля), забезпечити його необхідним обладнанням, встановити комунікацію з відповідними службами з країн ЄС, долучити внутрішні ресурси у вигляді наукових установ, університетів тощо. А головне, взятися врешті за посилення лабораторної бази.

Стан лабораторної бази яскраво підкреслює факт відсутності хоча б однієї атестованої лабораторії в системі ДЕІ. Немає таких і в Держгеонадрах, лише одна в системі Держводагентства. Як наслідок, навіть підприємства-забруднювачі ДЕІ не може притягнути до відповідальності за забруднення довкілля. До підготовки міжнародних позовів Міндовкілля та ДЕІ не були готові. Але найгірше, що вчасно це не було визнано та не розпочато виправлення ситуації, що також стосується інших складових задачі оцінки шкоди.

На фоні хронічної відсутності системного моніторингу довкілля (водночас і на державному рівні, і суб'єктами-господарювання) виявилось, що Україна не може показати ні стан до військових дій, ні зміни під їх впливом, ні моніторити поширення забруднень, попереджати про них населення, локалізувати чи застосовувати інші запобіжні заходи. Повноваження ДЕІ, які надають можливість фіксації впливу воєнних дій на довкілля, були визначені лише в середині 2023 р¹⁶.

Можливо, єдиним позитивним прикладом діяльності ДЕІ та Міністерства було створення робочої групи при Оперативному штабі з розробки методики і порядку нарахування збитків. Проте, результати волонтерської роботи цієї робочої групи не були використані, навіть необхідним чином не узагальнені та не зроблені відповідні висновки.

Підсумовуючи стан справ з оцінкою шкоди російської агресії на довкілля України, відзначаємо:

- не налагоджено систему моніторингу довкілля, яка б фіксувала вихідний стан довкілля;
- не забезпечено своєчасний відбір зразків компонентів довкілля, що могли б довести у міжнародних інстанціях зміну стану довкілля та шкоду для нього від військових дій;
- не отримано від міжнародних партнерів необхідну методичну допомогу та обладнання для фіксації впливу війни для довкілля;

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2023-п#n2>

- не створено координаційний центр для формування переліку потреб у сфері оцінки впливу війни на довкілля, які могли б покривати чи міжнародні партнери чи національні наукові інституції, лабораторні центри тощо;
- не порушено проблему реального стану справ у питаннях оцінки впливу війни на довкілля, що призвело до втрати часу та неможливості (чи значного ускладнення) Україні довести такі впливи та шкоду від них та отримати компенсації/репарації через міжнародні інстанції;
- осередки забруднення (наприклад, нафтохімічне забруднення підземних вод) поширюються у довкіллі, що призводить до посилення негативних ефектів для довкілля і населення, але, крім того, знімає відповідальність з країни-агресорки, що підтверджено міжнародним досвідом.

В результаті:

- втрачено можливості отримати відшкодування чи репарації за сотні чи тисячі актів впливу російської агресії на довкілля України;
- досі не запроваджено системну фіксацію впливу військових дій на довкілля;
- сформоване забруднення не контролюється, поширюється, негативно впливає на довкілля та населення.

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

Варто зазначити, що принципи НЕВ нап'язані з наскрізністю екологічної політики. Законодавство ЄС щодо доступу громадськості до екологічної інформації та участь громадськості у підготовці документів екологічної політики, а також ОВД та СЕО відносяться до горизонтального, тобто, наскрізного екологічного законодавства. В УпроА відповідні директиви містяться у розділі «Екологічне врядування та інтеграція екологічної політики до інших галузевих політик». Як кандидат у члени ЄС Україна також повинна буде адаптувати законодавство ЄС про РВПЗ та відповідальність за екологічну шкоду, які також є невід'ємною частиною екологічного горизонтального законодавства.

Проте, ефективність екологічної політики не визначається виключно прийняттям відповідного законодавства, але, насамперед, його впровадженням. Є усталені практики, а також ще один показник — поведінка. Що стосується таких принципів

НЕВ як прозорість та участь громадськості, тут легко визначити атмосферу, яка панує у ЦОВВ Міндовкілля щодо надання всієї необхідної громадським активістам інформації чи залучення їх до процесу прийняття рішень. Чи це «італійський страйк», чи, навпаки — переконання держслужбовців, що вони зобов'язані бути прозорими та підзвітними і зважати на думку громадськості, — все це залежить від політики керівництва, саме воно є камертоном для перфоменсу власних підлеглих.

Що стосується **прозорості** — всеосяжності та легкості доступу громадськості до публічної інформації, — то головними вадами полишається неструктурованість і складність пошуку екологічної інформації. Є деякі види інформації, які є ключовими для участі громадськості та комунікації, наприклад, список робочих груп, утворених Міндовкілля за різними тематиками, — його не існує у вільному доступі, невідомо, чи саме міністерство має про це уявлення. Деякі набори відкритих даних не поповнювалися з 2017 року. Виглядає на те, що цифровізація має наочний прогрес, зокрема, функціонують електронні сервіси Екосистема (національна он-лайн платформа актуальної інформації про стан довкілля), яка значно розвинулась порівняно з 2022 роком, та Екозагроза (наочно інформує про стан та рівні забруднення довкілля та веде облік збитків довкіллю). Проте, враховуючи ситуацію з сучасною методичною та технічною базою для вимірювання стану довкілля та оцінки його змін (див. п. 2 вище), повнота та достовірність цієї інформації викликає сумнів.

Що стосується інформації, яка надає можливості впливу громадськості на урядові рішення щодо екологічної політики, тут намітився стійкий негативний тренд. За результатами нещодавнього дослідження¹⁷ встановлено, що більшість ЦОВВ не висвітлюють інформацію про проходження процедури SEO ні у реєстрі SEO, ні на своїх офіційних сайтах. Такі результати можуть свідчити або про те, що ЦОВВ не є активними учасниками процедури SEO, або про те, що дані ЦОВВ ігнорують вимоги з публікації відомостей. Значна кількість обласних військових адміністрацій не опублікувала і продовжує не публікувати інформацію про документи державного планування, що мали б проходити процедуру стратегічної екологічної оцінки¹⁸. Констатуємо в результаті, що доступ громадськості до документації SEO є складним, часто вимагає спеціальних знань або суттєвих зусиль, зокрема, через ресурсну (не) спроможність офіційних сайтів ОВА та ЦОВВ, що є безпосереднім порушенням права на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

8 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів» (РВПЗ). Екологічна спільнота двадцять років боролася за створення такого реєстру в Україні, навіть довелося ініціювати справу

17 Дослідження дотримання принципу гласності та відкритості інформації в ході процедури оцінки впливу на довкілля: обласні військові адміністрації та центральні органи виконавчої влади у фокусі. ЕПЛ – 2023. Львів.

18 Окрім того, варто відзначити, що переважна більшість офіційних сайтів ОВА не відповідають вимогам щодо створення (модернізації) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади, закріпленим постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 493.

на міжнародному рівні¹⁹. Сьогодні ми маємо затверджені правові рамки і згідно даних Міндовкілля вже стартувала реєстрація установок у національному РВПЗ (триватиме наступні 6 місяців). Проте, цю інформацію закрили від громадськості, грубо порушуючи право на участь у формуванні РВПЗ, право на сприяння відкритості, прозорості, ефективному функціонуванню та постійному вдосконаленню Реєстру, а також розвитку відносин у сфері РВПЗ²⁰. Це не можна виправдати обмеженнями війни.

Проблема прозорості видобутку надр теж полишається стійкою. Так, рішення Народи сторін Організації Конвенції щодо відкриття повного доступу громадськості до сланцевих угод і досі не виконане²¹, як і рішення щодо внесення змін в національне законодавство щодо видобутку надр для запезпечення відкритості, прозорості процесу, забезпечення участі громадськості на більш ранній стадії²².

У дослідженні «Імплементация належного екологічного врядування в Грузії, Молдові та Україні: стан справ, ключові висновки і рекомендації»²³ відзначалося, що станом на 2022 рік тренди щодо поведінки держслужбовців Міндовкілля щодо прозорості негативні.

Участь громадськості, з першого погляду, виглядає масовою та ніби заохочується, проте, здебільшого зберігається стійка вада цих процедур — інформація про врахування чи неврахування пропозицій громадськості та обґрунтування причин неврахування не готується і не оприлюднюється (немає зворотнього зв'язку). Також полишаються проблеми із залученням на ранній стадії підготовки рішення. Залучення заінтересованих сторін здебільшого фокусується на ОГС та бізнесі, ігноруючи інші основні групи суспільства такі як жінки, молодь, фермери, корінні народи тощо. Варто ще раз наголосити, що Постанова № 996 КМУ від 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁴ суттєво звужує поле для участі громадськості порівняно з Організацією Конвенції, що стосується саме екологічних питань та екологічної політики²⁵. Чи знають про це нові держслужбовці Міндовкілля?

Розробка Плану України для цілей фінансування відповідно до Регламенту Ukraine Facility також є прикладом неналежного інформування громадськості, їх залучення до процесу. Громадським організаціям довелось докласти багато зусиль, щоб отримати можливість стати частиною консультацій, які проводяться Міністерством

19 <http://epl.org.ua/announces/ukrayinska-sprava-v-komiteti-z-dotrymannya-protokolu-pro-rvpz/>

20 <https://www.facebook.com/photo/?fbid=728619849309965&set=a.639911261514158>

21 https://unece.org/sites/default/files/2022-01/Decision_VII.8r_eng.pdf

22 <http://epl.org.ua/announces/yevrointegratsiya-lysh-na-slovah-abo-yak-mindovkillya-zabyvaye-na-prava-gromadskosti/>

23 "Good Environmental Governance Implementation in Georgia, Moldova, and Ukraine: Stay of play, key conclusions, and recommendations." Policy paper. – Resource and Analysis Center "Society and Environment" (2022). <https://www.rac.org.ua/priorytety/ekologichnyy-vymir-evropeyskoyi-integratsiyi/good-environmental-governance-implementation-in-georgia-moldova-and-ukraine-stay-of-play-key-conclusions-and-recommendations-policy-paper-2022>

24 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-n#Text>

25 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

економіки. Наразі громадськість має можливість подавати свої пропозиції до проекту плану, проте невідомо яким чином вони будуть враховані і чи будуть враховані взагалі. На думку представників ГС, у плані можуть втілитися такі загрози довкіллю як побудова екологічно шкідливих об'єктів (ГЕС та ГАЕС), дерегуляція, зменшення ролі ОВД тощо²⁶.

Що стосується екологічної політики, то Міндовкілля не обговорювало з громадською стан її впровадження з часів прийняття Стратегії Державної екологічної політики. Публічний діалог Міндовкілля з ГС щодо виконання цілей та завдань Стратегії не ведеться. Це питання напряму пов'язане з **підзвітністю, станом якої громадськість не задоволена**.

Як вже згадувалося вище (див. п. 1), попри вимоги законодавства річний звіт про впровадження екологічної політики не готується, а моніторинг та оцінка ефективності на постійній основі не ведеться, як і аналіз стану досягнення цілей та показників державної екологічної політики. Натомість час од часу готуються та оприлюднюються національні та державні звіти про стан навколишнього природного середовища, які, по-перше, носять суто формальний характер, не відповідають широко відомій та найчастіше використовуваній моделі DPSIR «рушії-навантаження-стан-вплив-відповідь»²⁷, по-друге, не дають відповідей на питання ефективності екологічної політики, по-третє, залучення громадськості до їх підготовки, крім опису діючих ОГС, полишається під питанням.

Отже, це пояснює і ситуацію з четвертим принципом НЕБ — **ефективністю екологічної політики**. Що стосується підготовки та прийняття законодавства на виконання УпроА, доки масив необхідних для адаптації актів ЄС не розширився у зв'язку з кандидуванням в члени ЄС, тут можна було бачити помірну ефективність. Проте, що стосується впровадження, тут справи складніші. Об'єм зобов'язань за УпроА є непорівнювано вужчим у порівнянні з усім *acquis communautaire* у сфері довкілля і зміни клімату. І хоча Угода про асоціацію залишається обов'язковим правовим документом, який потрібно виконувати, необхідно розпочинати імплементацію ширшого кола сфер та конкретних актів, не чекаючи відкриття переговорів за Главою 27 «Довкілля і зміна клімату». Одним з аргументів є те, що для практичного застосування багатьох інструментів потрібна велика кількість часу і ресурсів. Наприклад, сфера промислового забруднення чи СТВ.

Загалом, ми здебільшого не можемо дізнатися, чи і в якій частині державна екологічна політика ефективна, оскільки у вільному доступі відсутні результати її оцінки досягнення запланованих цілей та показників.

²⁶ <https://www.facebook.com/Oleg.Lystopad/posts/pfbid024Mr6zMDxwBhHSc3u93kQvwyHQyNW3B1efB1YCmTtyL93mZKpevnzjfSSanQtzKTpl>

²⁷ <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/dpsir>

Певні успіхи робляться щодо **вертикальної узгодженості**²⁸ екологічної політики завдяки впровадженню стратегії регіонального розвитку. Проте, у зв'язку з тим, що на регіональному та місцевому рівнях часто відсутня експертиза з екологічної та кліматичної політики, місцеві органи щодо розвитку та контролю за впровадження державної політики слабкі, а координація з профільним ЦОВВ носить необов'язковий характер, очікувати стійкого тренду на екологізацію регіонів не доводиться. І це при тому, що саме на міжнародному рівні Міндовкілля активно бере участь у різноманітних процесах, конвенціях та договорах. Щодо **горизонтальної узгодженості**, див. приклади п. 1 вище.

Окремо слід наголосити на тренді перекладання обов'язків держслужбовців на ОГС, які часто більш обізнані зі стратегічних та специфічних питань охорони довкілля та зміни клімату. Якщо не вистачає знань та кадрових спроможностей інституту профільного ЦОВВ, то складіть план її підвищення, реформуйтеся! ОГС можуть і будуть допомагати, але не виконувати роботу замість держслужбовців.

Отже, часткова закритість стратегічного планування виправдовується війною. Проте, існує ризик, що після завершення воєнного стану, обмеження принципів належного екологічного врядування може залишитись і стати звичною практикою, що, в свою чергу, матиме значний негативний вплив на оцінку Європейського Союзу щодо готовності України до членства в ЄС у сферах довкілля і зміни клімату.

Регулярний звіт про впровадження екологічної політики (не про стан довкілля, не про виконання річного плану діяльності міністерства і навіть не про виконання Плану дій до Стратегії) є не тільки **важливим інструментом досягнення ефективності** природоохоронної діяльності, але також **відповідає принципу підзвітності перед громадянським суспільством (НЕВ)** і є платформою для діалогу щодо вдосконалення екологічної політики²⁹.

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

Стаття 365 Угоди про асоціацію чітко вказує, що всеосяжна стратегія у сфері довкілля мусить включати «заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) ... розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях, процедури прийняття рішень та їх виконання, процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики

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

29 https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2023/04/2023_reforms_policy_paper.pdf

держави, визначення необхідних людських та фінансових ресурсів та механізм їх перегляду».

Ціль 5 Стратегії формулюється значно млявіше: «Удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління». Заходи з підготовки комплексної реформи системи управління НПС відсутні в Національному плані дій з охорони НПС на 2020–2025 рр., затвердженому КМУ 21.04.2021 р. на виконання Стратегії екополітики.

В Нацплані до 2025 року, на 2021 рік, на виконання завдання Стратегії «Укріплення інституційної спроможності щодо планування, моніторингу та оцінки ефективності впровадження екологічної політики», було заплановано захід 177 «Запровадження системи моніторингу та оцінки впровадження екологічної політики». Результатом, згідно із звітом, є «визначено порядок моніторингу та оцінки екологічної політики». Згадуваний порядок відсутній у вільному доступі.

Серед заходів Звіту про виконання Національного плану щодо цілі 5 можна побачити такі результати, як забезпечення функціонування інформаційних систем у сфері цифровізації адміністративних послуг, розвиток і забезпечення інформаційної інфраструктури, розроблення вимог до апаратних і програмних засобів, організаційних процедур, форм документообігу, інформаційного обміну, правил надання, безпеки/захисту інформації тощо (кіберзахист), а також затвердження стратегій реформування рибного та лісового господарства (Розмежування функцій з охорони навколишнього природного середовища та господарської діяльності з використання природних ресурсів) тощо. Все це, звісно, потрібно, проте створює враження фрагментованості і неузгодженості, попри загальну рамку Плану і Стратегії.

Безумовно, в рамках величезної природоохоронної системи існують різні функціональні підсистеми, однією з найважливіших з яких є система екологічного нагляду та контролю³⁰. Реформування екоінспекції є одним із найважливіших пріоритетів забезпечення ефективності екологічної політики. Проте, з моменту підготовки першого проекту закону про екоконтроль № 3091³¹ вже пройшло 3,5 років, і 2 роки з першого читання, а законопроект і досі не прийнятий.

Згідно з оприлюдненою Європейською комісією оцінкою³² відповідності acquis ЄС Україна отримала «одиницю» за довкілля і зміну клімату, що є найнижчою оцінкою серед секторів. Європейська комісія провела оцінку виконання не лише тих актів, які є серед зобов'язань Угоди про асоціацію, а всього acquis ЄС. Це означає, що попереду складний і довгий шлях як апроксимації законодавства, так і його практичної реалізації.

30 <https://www.eli.org/international-network-environmental-compliance-and-enforcement/international-network-environmental>

31 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3091&skl=10

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

Хоча Угода про асоціацію між Україною та ЄС залишається основним політико-правовим інструментом євроінтеграції, процес набуття Україною членства в ЄС, зокрема, виконання усіх вимог щодо довкілля та зміни клімату, набуває пріоритетного значення³³. Питання **спроможності** імплементації *acquis* заслуговує на особливу увагу, особливо на початку шляху переговорного процесу. Розуміння цього шляху потребує зусиль та планування. Правильним підходом мало б бути якомога швидше відкриття переговорів про членство саме за Розділом 27 «Довкілля і зміна клімату» чи Зеленим кластером загалом. Це важливо у контексті повоєнної відбудови та відновлення України, оскільки активне та ефективне впровадження актів ЄС у сфері довкілля і клімату сприятиме тому, щоб відбудова України відбувалась на зелених засадах і принципах. Це також встановить так звані «червоні лінії» відбудови, які не дозволять відбудовувати «як було», відновлювати брудні виробництва чи впроваджувати застарілі технології.

Ба більше, згідно з посібником Європейської комісії «Дорожні карти для укріплення адміністративної спроможності»³⁴, країни — члени ЄС із слабкими інститутами мали суттєві проблеми з поглинанням доступних фондів ЄС та їх ефективним використанням. Наприклад, Хорватія була вимушена розробити таку карту укріплення інституційної спроможності для імплементації політики і права ЄС.

Також, переконання, що ЄС піде на поступки щодо термінів та умов імплементації директив та регламентів (як-от позиція бізнесу, яка підтримується урядом) — помилкове. Як бачимо з досвіду інших країн, які вже пройшли переговорний процес і стали членами ЄС, якщо такі поступки і є, то вони мінімальні і стосується лише дуже обмеженого кола питань.

Отже, щоб справлятися з такими викликами, необхідна екологічна інституційна реформа, а також сильний профільний міністр.

Таким чином, мусимо знов наголосити, що в державі і досі відсутнє бачення, якими мусять бути спроможні довкілєві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду. Концептуально, міністерство формує політику, мусить бути впроваджувальний орган(и) — наприклад, агентство, або декілька агентств (загальне і профільні, такі як водне, лісове тощо) і органи нагляду та контролю (інспекція). Очевидно, що для такої реформи необхідно провести функціональне обстеження інституційної системи охорони довкілля, визначити потребу в людях і фінансах відповідно до функцій, і все це потрібно не для функціонування

33 **Кількість регламентів і директив**, необхідних до впровадження, суттєво відрізняється від кількості обов'язкових до імплементації за Угодою про асоціацію. Якщо Угода про асоціацію містить 29 актів у сфері довкілля і клімату, то офіційні документи ЄС говорять про 200 таких актів. Відповідно до експертного аналізу, Україні доведеться імплементувати 80 основних директив і регламентів у сфері довкілля і зміни клімату. <https://www.rac.org.ua/priorytety/ekologichnyy-vymir-evropeyskoyi-integratsiyi/kartuvannya-zobovyzan-u-sferi-dovkillya-ta-zminy-klimatu-pidgotovka-do-vstupu-v-es-analitychnyy-dokument-2023>

34 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/roadmap_toolkit.pdf

як такого, а для досягнення цілей і завдань, для ефективного впровадження екологічної політики.

Ми вважаємо, що дійсна інституційна система Міндовкілля не буде спроможною справитися з викликами європейських довкіллевих реформ на шляху до членства в 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.

Охорона довкілля полишається найбільш недофінансованою галуззю українського бюджету. Витрати на ОНПС в 2020 році становили 9,1 млрд грн (0,2 %). В 2021 році — 10,6 млрд грн за зведеним бюджетом (0,6 %). В 2022 році — 4,7 млрд грн (0,17 %), що перевищує тільки ЖКХ з їхніми 0,5 млрд (за іншою порівняно з довкіллевою сферою структурою доходів)³⁵. Варто зазначити, що хоча Мінфін не оприлюднює в доступній формі обсяги надходжень від усіх екологічних платежів різного штибу крім плати за користування надрами, тільки в 2022 році рентні платежі за користування надрами становили 81 млрд грн.

Багаторічна звичка до фінансування ОПНС за залишковим принципом, за умов повного використання екологічних та рентних платежів для першочергових витрат бюджету скоро зіграє дуже погану роль у прагненнях України до членства в ЄС. Що довше ми будемо відкладати екологічні реформи, то більш коштовними вони будуть. Так, у 90-ті роки впровадження екологічних асquis ЄС для нових членів ЄС з ЦСЄ коштувало близько 1К Євро на душу населення³⁶, що для України склало б тоді приблизно 46 млрд Євро загалом³⁷. Сьогодні ця сума тільки через інфляцію (без урахування воєнних дій) досягла б близько 76 млрд. І надалі вона зростатиме. Тут ідеться насамперед про інвестиції в належне очищення промислових скидів у поверхневі водойми та питної води, побутових стоків, викидів у повітря та забезпечення належного функціонування інфраструктури поводження з відходами.

Безумовно, влада сподівається, що кандидатство у члени ЄС надасть нам доступ до його структурних фондів і загалом збільшить обсяги допомоги для реформ.

35 https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538

36 <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/compcos.pdf>

37 <https://www.in2013dollars.com/europe/inflation/1996?amount=100>

Проте, вище ми зазначали (див. п. 4), що діюча система Міндовкілля інституційно не готова до належного управління великими коштами. До того ж, сама державна система формування, розподілу та витрачання коштів на ОПНС потребує докорінного реформування.

Ключові проблемні місця в системі екологічних фінансів: відсутність моніторингу ефективності природоохоронних заходів та цілісного підходу до вирішення екологічних проблем, непрозорість надходжень³⁸ та розподілу коштів, надходження коштів на ОПНС тільки наприкінці звітного фінансового року, що унеможлиблює реалізацію програмно-проектного підходу. Для вирішення цих проблем необхідна комплексна реформа, яка стосується і податків, і нарахування штрафів за порушення законодавства в сфері природокористування і охорони довкілля, і ефективності фондів та їх цільового призначення³⁹.

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід'ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень», що також є вимогою Державної стратегії економічного розвитку до 2030 року.

Важливим елементом екологічного фінансування в країнах ЄС є торгівля викидами CO₂ в межах Європейської системи торгівлі викидами EUETS (СТВ), одним із основних елементів якої є висока ціна на викиди вуглецю. В Україні ставка податку становить 30 грн за тону CO₂, що на кілька порядків менше, ніж у провідних країнах ЄС. Так, у Швеції ставка податку на викиди вуглекислого газу збільшувалася поступово і досягла 180,81 євро у 2020 р. Причому цей податок сплачують і домогосподарства, і підприємства, що не належать до EUETS. Такий підхід було б доцільно запровадити й в Україні. Проте, у нас відсутня система, подібна до EUETS

Проблемою в Україні є дуже сильний спротив лобістів промислового сектору щодо поступового підвищення ставки вуглецевого податку, що ставить під сумнів досягнення нашою країною планів формування до 2060 р. вуглецево-нейтральної країни⁴⁰.

Водночас, для удосконалення екологічного оподаткування та фінансування природоохоронних заходів необхідно розробити цілісний механізм екологічного оподаткування та фінансування на рівні територіальних громад, який має містити відповідні елементи: екологічні податки та збори, систему штрафних санкцій за різні види екологічних правопорушень, систему екологічних стимулів та пільг.

38 Міністерство фінансів України не включає надходження від екологічних податків та податку на викиди парникових газів як окрему статтю до структури своїх регулярних публічних звітів про доходи бюджету та зведеного бюджету за місяць, квартал та навіть за рік.

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

40 <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/45968/1/КАРЛІН.PDF>

Ще однією проблемою, яка вже загострилася на тлі підготовки до впровадження програм повоєнного відновлення, є відсутність державного контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів на застарілі, екологічно шкідливі та неприйнятні для ЄС рішення щодо міського розвитку. Так, наприклад, прямо зараз в м. Рівне громадськість та свідомі депутати намагаються ветоувати **рішення міської ради отримати кредит і вкластися в закупівлю дизельних малогабаритних маршруток зразка 90-х років минулого століття, як одного з основних заходів** затвердженої Програми розвитку автомобільного транспорту загального користування Рівненської міської територіальної громади на 2023–2027, що зупиняє по суті розвиток екологічного громадського транспорту в м. Рівне⁴¹.

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів на державному та місцевому рівнях, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід’ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень на шляху до членства в ЄС.

41 <https://ecoclubrivne.org/petition/>

Висновки

Quo Vadis?

Довкілля та екологічна політика здебільшого полишаються неприоритетними для Уряду попри вимоги членства в ЄС та наочну масштабну шкоду, завдану довкіллю внаслідок агресії росії.

Стратегічні цілі державної політики не знаходяться у фокусі профільного міністерства, яке відповідає за ОНПС. Діяльність цього органу наразі сконцентрована радше на процесі мікроменеджменту, а не на стратегічному результаті. І при такому управлінні міжнародна технічна підтримка низки проєктів стає малоефективною і далекою від реальної допомоги у проведенні низки галузевих реформ, які є частиною стратегічних цілей. Наразі Міндовкілля забуло про важливу для нього функцію — втілювати пріоритетні цілі і завдання державної екологічної політики та звітувати про їх досягнення суспільству. Натомість, активна міжнародна діяльність, яка звісно є важливою в умовах війни та прагненні отримати якомога швидше членство в ЄС, має бути зосереджена на пошуку та впровадженні інструментів зеленої відбудови України, а не базуватись на проектно-орієнтованому підході.

Таким чином, Міндовкілля, як головний орган формування та координації впровадження державної екологічної політики, не тримає стратегічну рамку цілей. Відсутнє лідерство профільного міністерства в уряді та суспільстві з питань обов'язкової наскрізності екологічної та кліматичної політики, — це живить безвідповідальне ставлення інших державних та місцевих органів до значущості довкіллевих питань.

Де візьмуться гроші на відшкодування довкіллевих втрат?

Державна оцінка впливу війни на довкілля провалена. Відповідно, ані визначити завдану шкоду не можливо, ані зменшити чи мінімізувати її вплив.

Оцінки завданої шкоди у вигляді неймовірних сум, що регулярно оприлюднюються Міністерством, є оцінками, не підкріпленими надійними даними про зміну стану довкілля, що могли б бути належними доказами на міжнародному рівні.

Згенеровані Міністерством методики також не мають відношення до оцінки шкоди за міжнародними вимогами, що мала би базуватися на витратах, пов'язаних з визначенням впливу на довкілля, моніторингом стану забруднення, проєктуванням та реалізацією ремедіаційних заходів (тобто, відновлення екосистемних послуг), а також оцінкою недоотриманої вигоди Україною, нашими фізичними чи юридични-

ми особами через вплив війни на довкілля. Досі не існує надійної лабораторної бази, атестованих за міжнародними стандартами лабораторій.

Чи може війна обмежувати право громадськості на оприлюднення екологічної інформації, участь у процесі урядових рішень, підзвітність суспільству?

Ні! Так само, як закриття декларацій можновладців, обмеження доступу до екологічної інформації дозволяє приховувати порушення законодавства і не дозволяє громадянському суспільству ідентифікувати корупційні схеми чи неякісні поспіхом прийняті рішення, які принесуть значну шкоду довкіллю. Вимогами дерегуляції та маніпуляціями з «покращенням» законодавства часто виправдовуються рішення на перевагу прибутку і шкоду довкіллю, землям, водним ресурсам, здоров'ю громадян. Важко розібратися у деталях численного екологічного законодавства. Проте, було б набагато легше слідкувати за ним, якби профільне міністерство займалося пріоритетно головною своєю справою, — формуванням та моніторингом впровадження державної екологічної політики, її цілей та завдань. І звітувало би суспільству, як досягаються ці цілі і наскільки державна екологічна політика є ефективною.

Загалом, ми здебільшого не можемо дізнатися, чи і в якій частині державна екологічна політика ефективна, оскільки відсутні публічні результати її оцінки досягнення запланованих цілей та показників.

Чи достатня інституційна спроможність державної системи ОПНС щодо здійснення послідовної політики в координований спосіб в умовах кандидатування в члени ЄС?

Авжеж, ні. Згідно з оприлюдненою Європейською комісією оцінкою⁴² відповідності асquis ЄС Україна отримала «одиницю» за довкілля і зміну клімату, що є найнижчою оцінкою серед секторів. Європейська комісія провела оцінку виконання не лише тих актів, які є серед зобов'язань Угоди про асоціацію, а всього асquis ЄС. Це означає, що попереду складний і довгий шлях водночас і апроксимації законодавства, і його практичної реалізації. Також, переконання, що ЄС піде на поступки щодо термінів та умов імплементації директив та регламентів (як-от позиція бізнесу, яка підтримується урядом) — помилкове.

Для того, щоб справлятися з такими викликами, необхідна екологічна інституційна реформа, а також сильний профільний міністр, який розумітиме суть і важливість впровадження сучасної європейської екологічної і кліматичної політики, а не здаватиме крок за кроком повноваження Міндовкілля на користь інших міністерств.

⁴² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

Проте, в державі і досі відсутнє бачення, якими мусять бути спроможні довікліві інститути, згідно з усталеною практикою країн ЄС та виходячи із здорового глузду. Оскільки ніяких рухів у цьому напрямку ми не бачили вже три роки, можна стверджувати напевне, що дійсна інституційна система Міндовкілля не буде спроможним справитися з викликами європейських довіклієвих реформ на шляху до членства в ЄС.

Непріоритетність екологічної політики визначає слабкість системи фінансування екологічних реформ

Численні екологічні податки та збори обслуговують бюджет, а не досягнення цілей екологічної політики, часті випадки нецільового використання, каталізовані непрозорим формуванням, сигналізують про неготовність до викликів повоєнної відбудови в жорстких умовах вступу до ЄС.

Охорона довкілля полишається найбільш недофінансованою галуззю українського бюджету. Багаторічна звичка до фінансування ОПНС за залишковим принципом, за умов повного використання екологічних та рентних платежів для першочергових витрат загального бюджету інших ніж екологічні, скоро зіграє дуже погану роль у прагненнях України до членства в ЄС. Що довше ми будемо відкладати екологічні реформи, то більш коштовними вони будуть. Сьогодні ця сума дорівнює близько 76 млрд і надалі вона зростатиме. Безумовно, влада сподівається, що кандидатство у члени ЄС надасть нам доступ до його структурних фондів і загалом збільшить обсяги допомоги для реформ. Проте, інституційно система Міндовкілля не готова до належного управління великими коштами. До того ж, сама державна система формування, розподілу та витрачання коштів на ОПНС потребує докорінного реформування. Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного фонду, — є невід'ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень.

Рекомендації

Насамперед, необхідно визнати, що системні проблеми існують і потребують системного вирішення. Далі, необхідно перетворити проблеми у виклики, які потрібно здолати. Всі ці виклики стосуються нагальної потреби системних реформ:

1. Термінова реформа системи державного екологічного контролю, де новий орган підготує і подасть на фінансування донорів проєкти для створення належно атестованих вимірювальних лабораторій, випрацювання міжнародно визнаних методик визначення та відшкодування екологічної шкоди внаслідок військових дій агресора, підготовки звинувачувальної бази для міжнародних судів.

2. Зміна ставлення до стратегічних пріоритетів, перехід на загальновизнаний цикл державної політики, доброзесна організація формування, моніторингу та оцінки ефективності державної екологічної політики, усвідомлення і публічне визнання, що це і є головною функцією ЦОБВ Міндовкілля.

3. Започаткування прозорого, інклюзивного, системного і структурованого процесу з оцінки ефективності екологічної політики за участі усіх заінтересованих сторін, насамперед ОГС. Визнання ОГС незалежними і рівними партнерами, а не другорядними виконавцями обов'язків держслужбовців. Першим питанням порядку денного такого процесу мусить стати питання підготовки звіту про ефективність екологічної політики.

4. У консультаціях з громадськістю необхідно розробити, прийняти і почати впроваджувати план державної екологічної інституційної реформи.

5. У консультаціях з громадськістю необхідно розробити, прийняти і почати впроваджувати план реформи державних екологічних фінансів, яка включатиме утворення окремої юридичної особи — Державного екологічного фонду.

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

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

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

Контактна інформація

Українська національна платформа
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства

eap-csf.org.ua

unp.eap@gmail.com

www.facebook.com/unp.eap.csf

