

# Прогрес України на шляху до ЄС: підсумки року з точки зору ОГС

(моніторинг виконання рекомендацій Європейської  
Комісії відповідно до Звіту з розширення — 2023,  
в галузі довкілевих та кліматичних завдань)

Київ 2024



## Прогрес України на шляху до ЄС: підсумки року з точки зору ОГС (моніторинг виконання рекомендацій Європейської Комісії відповідно до Звіту з розширення — 2023, в галузі довкілля та кліматичних завдань)

Аналітичний документ розроблено в межах ініціативи «На шляху до ЄС у сфері довкілля: аналіз прогресу України з виконання рекомендацій Звіту Єврокомісії у рамках пакету про розширення», яку впроваджують члени Робочої групи з Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

Документ розраховано на фахівців з екологічної та кліматичної політики Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Комітету з екологічної політики та природокористування Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування, а також незалежних експертів.

Інформація підготовлена в рамках проекту «Підтримка діяльності Української національної платформи ФГС СхПу 2024 р.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і не обов'язково 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 150 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 доброзесна неурядова організація.

**Автори:** Наталя Андрусевич — РАЦ «Суспільство і Довкілля», Ганна Голубовська-Онісімова, Дмитро Іванов — Національний екологічний центр України, Тамара Малькова — МБО ІЦ «Зелене досьє».

Особлива подяка за підтримку ініціативи:

**Юлія ОВЧИННИКОВА**, народний депутат України, голова підкомітету з питань лісових ресурсів, біорізноманіття, природних ландшафтів, об'єктів природно-заповідного фонду та з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування.

**Олена КРАВЧЕНКО**, директор МБО «Екологія. Право. Людина».

**Руслан ГАВРИЛЮК**, голова Національного екологічного центру України, національний координатор УНП ФГС СхП.

Верстка: Юрій Онісімов



Учасники ініціативи «На шляху до ЄС у сфері довкілля: аналіз прогресу України з виконання рекомендацій Звіту Єврокомісії у рамках пакету про розширення», члени Робочої групи з УНП ФГС СхП, проаналізували та представили своє бачення прогресу України в довкіллевій та кліматичній сфері протягом 2024 року. Багато в чому воно співпадає з оцінкою Єврокомісії, яку нещодавно оприлюднено в Пакеті з розширення 2024.

**Дякуємо учасникам публічної дискусії, яка відбулася 26 листопада на започаткованому цього року діалоговому майданчику при Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування.**

## Зміст

Вступ	4
Резюме	7
Summary	10
Виконання Україною основних рекомендацій Звіту про розширення в галузі довкілля та клімату — бачення ОГС	13
<b>Завдання 1.</b> Забезпечити міжгалузеву інтеграцію питань довкілля та клімату в плани відновлення країни, визначити стратегію зеленого відновлення для ключових секторів і визначити пріоритетність відповідного законодавства та стандартів ЄС у своїй Національній програмі прийняття актів ЄС	13
<b>Завдання 2.</b> Прийняти первинне та вторинне законодавство для продовження реформ, започаткованих у сфері управління водними ресурсами та відходами. Прийняти закон про екологічний контроль та законодавство, яке імплементує <i>acquis</i> щодо промислових викидів	16
<b>Завдання 3.</b> Прийняти закон про клімат та розпочати оновлення довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку відповідно до рамок ЄС до 2030 року	20
Охорона природи	26
Інституційна спроможність системи охорони довкілля	27
Післямова	31
Джерела інформації	33

## Вступ

Надійна політика розширення є геостратегічним внеском у мир, стабільність, безпеку та процвітання в Європі. Ця політика заснована на справедливих і суворих умовах та принципі власної гідності. Щороку в офіційному Пакеті з розширення ЄС оцінюється готовність країн — кандидатів до вступу. В пакеті розширення 2023 зафіксовано новий етап процесу, і йдеться навіть про перебудову самої спільноти ЄС, адже до вступу готуються аж 10 країн, включно з Україною.

Мета нашої європейської інтеграції — зближення України з Євросоюзом водночас і на рівні законодавства, і на рівні наявних правил і звичаїв. На цьому шляху країни-кандидати мають провести комплексні реформи у багатьох сферах, але, насамперед, відповідати так званим «Копенгагенським критеріям»:

- досягнення стабільності інституцій, які гарантують демократію в країні, верховенство права, дотримання прав людини і захист прав меншин;
- принципи ринкової економіки, з великою часткою малого бізнесу;
- розвинена інфраструктура, якісна освіта та наука;
- відповідність глобальним цілям ЄС у сфері політики й економіки.

Протягом двох років, 2022–2023, Україна, попри розв'язану росією жорстоку війну, пройшла дуже важливий шлях до Європейського Союзу. 28 лютого 2022 року подано заявку на членство в ЄС, 23 червня отримано статус країни кандидата, а 14 грудня 2023 року Європейська Рада ухвалила рішення розпочати переговори про вступ України до ЄС. Хоча, звичайно, всі добре усвідомлюють, що переговори — це не свято, а початок (чи продовження) величезної роботи, яку треба зробити на шляху до Євросоюзу.

Переговорний процес передбачає оцінку відповідності нашого законодавства *acquis* ЄС.

*Acquis communautaire* (*acquis*)<sup>1</sup> — правова система ЄС, включає акти законодавства ЄС, прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ, сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах — членах ЄС.

Ця система створювалась та розвивалась протягом майже 50 років та містить понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС:

- зміст, принципи та політичні цілі установчих договорів;
- законодавство, ухвалені на виконання установчих договорів, та рішення Суду ЄС;
- декларації та резолюції Союзу;
- заходи в галузі спільної зовнішньої та безпекової політики;
- заходи у сфері правосуддя та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, укладені Спільнотою, а також державами-членами між собою у сфері діяльності Союзу.

35 розділів актів права ЄС об'єднані у 6 кластерів, і в переговорній рамці має бути узгоджено черговість розгляду цих кластерів. Крім **Кластеру 1: Засадничі розділи розширення (або**

1 [https://uk.wikipedia.org/wiki/Acquis\\_communautaire](https://uk.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire)

**Fundamentals**), який починають розглядати першим і закінчують останнім. Тобто, у всіх подальших перемовинах обов'язково мають враховуватися засадничі принципи.

Щорічний Пакет розширення — це, власне, основний документ, який дає оцінку відповідності руху країн-кандидатів до ЄС, він містить звіти по всіх країнах-кандидатах і досить конкретні рекомендації стосовно всіх кластерів та розділів. Зокрема, дуже складні завдання постають у галузі довкілля та клімату (Розділ 27), особливо щодо впровадження зеленого відновлення України. Власне, довкіллеві питання є кроссекторальними, вони стосуються і багатьох інших розділів.

Рекомендації Єврокомісії щодо екологічної та кліматичної складової надані у [Звіті про Україну](#), який входить до пакету розширення 2023 року. Тобто, протягом цього року наша країна мала виконати такі основні завдання:

- a. Забезпечити міжгалузеву інтеграцію питань довкілля та клімату в плани відновлення країни, визначити стратегію зеленого відновлення для ключових секторів і визначити пріоритетність відповідного законодавства та стандартів ЄС у своїй Національній програмі прийняття актів ЄС.
- b. Прийняти первинне та вторинне законодавство для продовження реформ, започаткованих у сфері управління водними ресурсами та відходами. Прийняти закон про екологічний контроль та законодавство, яке імплементує *acquis* ЄС щодо промислових викидів.
- c. Прийняти закон про клімат та розпочати оновлення довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку відповідно до рамок ЄС до 2030 року.

А крім того, мали б удосконалити законодавство по таких позиціях:

- a. Горизонтальне законодавство.
- b. Якість повітря.
- c. Поводження з відходами.
- d. Якість води.
- e. Захист природи.
- f. Промислове забруднення та управління ризиками.
- g. Шумове забруднення.
- h. Цивільний захист.
- i. Рамковий закон про клімат.
- j. Національний план з енергетики та клімату, дорожня карта декарбонізації, підготовка до впровадження системи торгівлі викидами парникових газів (Emissions Trading System (ETS)).

Також, в звіті вказується, що Україна потребує значного підсилення адміністративного та інспекційного потенціалу у секторі довкілля та клімату.

9 лютого 2024 року Уряд України затвердив План виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України у рамках пакету про розширення<sup>2</sup>. Документ налічує понад 350 заходів щодо виконання політичних рекомендацій Європейської Комісії, ключових рекомендацій за всіма переговорними розділами, терміни виконання, відповідальні за це органи, а також алгоритм моніторингу виконання плану.

2 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224?fbclid=IwAR2wBTVoHXQtZtuJshkIRK1twU55Dcn4Uo1eqaEwbgO319OtNvw935tTrc>

З цього плану зрозуміло, що стосовно розділу 27 «Довкілля і зміна клімату» Уряд України не збирався виконувати вичерпний перелік рекомендацій Єврокомісії. Зокрема, такі питання як якість повітря, захист природи, промислове забруднення та управління ризиками, шумове забруднення та цивільний захист — взагалі не згадуються в урядовому плані. Пріоритетними завданнями, згідно цього плану, є кліматичні цілі, управління водними ресурсами та відходами. А виконання пункту номер один — міжгалузева інтеграція питань довкілля та клімату в плани відновлення країни — урядовий план трактує доволі «гнучко», пропонуючи запровадити для цього такі заходи:

- «цифровізація процедури проведення оцінки впливу на довкілля та процедури стратегічної екологічної оцінки;
- затвердження санітарного регламенту про основні стандарти безпеки поводження з матеріалами, які вміщують радіонукліди природного походження;
- розроблення проекту Положення про емісію корпоративних облігацій та їх обігу, що встановлює порядок здійснення емісії, обігу корпоративних облігацій, зокрема «зелених» облігацій».

Натомість в урядовому плані не йдеться про стратегію зеленого відновлення чи законодавство для ключових секторів і визначення пріоритетності відповідного законодавства та стандартів ЄС у Національній програмі прийняття актів ЄС, як того вимагає перший пункт рекомендацій Єврокомісії.

Що насправді вдалося чи не вдалося зробити протягом цього року, — ми спробували відстежити й розповісти в цьому матеріалі. У цьому дослідженні ми намагалися оцінити прогрес у виконанні рекомендацій, дослідити ті події, які відбулися протягом року (від листопада 2023 по жовтень 2024 року).

Організації — члени Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства не тільки ретельно спостерігають за процесом, а й беруть активну участь у ньому. Зокрема, намагаючись швидко попередити про потенційні ризики та загрози через оприлюднення спільних заяв, декларацій, звернень (див. список на сайті УНП ФГС СхП). А також через підготовку експертних висновків та рекомендацій та залучення урядових структур до креативного діалогу.

## Резюме

Аналітичний документ розроблено в межах ініціативи «На шляху до ЄС у сфері довкілля: аналіз прогресу України з виконання рекомендацій Звіту Єврокомісії у рамках пакету про розширення», яку впроваджують члени Робочої групи з Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

Документ розраховано на фахівців з екологічної та кліматичної політики Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Комітету з екологічної політики та природокористування Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування, а також незалежних експертів.

Учасники ініціативи «На шляху до ЄС у сфері довкілля: аналіз прогресу України з виконання рекомендацій Звіту Єврокомісії у рамках пакету про розширення», члени Робочої групи з УНП ФГС СхП, проаналізували та представили своє бачення прогресу України в довкіллевій та кліматичній сфері протягом 2024 року.

Щороку в офіційному Пакеті з розширення ЄС оцінюється готовність країн-кандидатів до вступу, це основний документ, який дає оцінку відповідності руху країн-кандидатів до ЄС, він містить звіти по всіх країнах-кандидатах і досить конкретні рекомендації стосовно всіх кластерів та розділів. Зокрема, дуже складні завдання постають у галузі довкілля та клімату (Розділ 27), особливо щодо впровадження зеленого відновлення України. Власне, довкіллеві питання є кроссекторальними, вони стосуються і багатьох інших розділів.

Організації-члени УНП ФГС СхП ретельно спостерігають за процесом і беруть активну участь у ньому, намагаючись попередити про потенційні ризики та загрози (спільні заяви, декларації, звернення, експертні висновки та рекомендації).

Рекомендації Єврокомісії щодо екологічної та кліматичної складової, надані у [Звіті про Україну](#) 2023 року, частково виконані. Головні успіхи 2024 року:

- Ухвалена Стратегія формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року та Операційний план на її виконання на 2024–2026 роки та Закон України про засади державної кліматичної політики.
- Нарешті прийнято Закон «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» — на імплементацію Директиви ЄС щодо промислових викидів та виконання умов Плану України в рамках реалізації Ukraine Facility.
- Тривають реформи у водному секторі.
- Прийнято низку нормативно-правових актів для забезпечення виконання рамкового Закону України «Про управління відходами», що має наблизити наше законодавство до *acquis* ЄС.

Втім, залишаються проблеми, які потребують якнайшвидшого вирішення:

- Бракує комплексного бачення та стратегії зеленої відбудови та подальшого розвитку України.
- Потрібно врахувати вимоги екологічного та кліматичного *acquis* ЄС — для зеленої відбудови й відновлення, для набуття Україною членства в ЄС.
- Необхідно ухвалити й впровадити законодавство у сфері охорони природи (території Смарагдової мережі, лісові репродуктивні ресурси, Пташина й Оселищна директиви тощо).

- Закон про державний екологічний контроль, прийнятий за основу ще влітку 2021 року, після численних обговорень та суперечок, досі не подано на друге читання.
- Інституційна слабкість системи охорони довкілля є ключовим вузьким місцем для реформ і становить одну з головних системних проблем екологічної політики, які призводять до її неефективності.

Оприлюднено другий звіт Єврокомісії у пакеті розширення щодо прогресу України на шляху до ЄС. В основному, висновки й рекомендації Єврокомісії збігаються з оцінкою громадських організацій. Хіба що оцінка від ОГС більш сувора і детальна, адже українські організації краще обізнані в деталях процесу, який вони протягом року намагались активізувати.

На 2025 рік звіт ЄК пропонує для України три пріоритети у сфері екологічної та кліматичної політик. Але ми не можемо дозволити собі виконувати лише по три пріоритети щороку. Зважаючи на величезний обсяг роботи у сфері довкілля і зміни клімату, а також наше прагнення якомога швидше стати членом Європейського Союзу, ці темпи є неприпустимими.

### Наші рекомендації

- ✓ Беручи до уваги важливість зеленої відбудови України та пріоритетність впровадження європейських політик у рамках Європейського зеленого курсу, необхідно розробити комплексне бачення зеленої відбудови, відновлення та подальшого розвитку України. Також у процесі планування та здійснення відбудови потрібно врахувати вимоги екологічного та кліматичного аспису ЄС, що сприятиме як зеленій відбудові та відновленню, так і набуттю Україною членства в ЄС.
- ✓ Запровадити системний, закріплений у процедурах, прозорий та підзвітний діалог громадськості та влади у царині захисту довкілля.
- ✓ Переглянути інструменти обмеження доступу до екологічної інформації, що були запроваджені під час воєнного стану, у режимі діалогу влади та громадськості.
- ✓ Затвердити Плани управління річковими басейнами у редакції, що визначає всю територію України як зону, вразливу до накопичення нітратів.
- ✓ Оновити строки та заходи з імплементації Нітратної директиви із врахуванням її цілей та з фокусом на налагодження ефективної системи моніторингу вод як поверхневих, так і підземних.
- ✓ Забезпечити підвищення обізнаності та навчання фермерів щодо вимог Нітратної директиви та підвищити ефективність використання добрив із можливістю для громадського контролю за виконанням поставлених задач.
- ✓ Забезпечити імплементацію Закону «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення».
- ✓ Ухвалити нарешті Закон про державний екологічний контроль.
- ✓ Задля належного впровадження кліматичного законодавства необхідно докладати додаткових зусиль, включно з фінансуванням та залученням інвестицій, щоб досягати визначених цілей навіть під час війни.



- ✓ Під час розробки проєкту Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку має бути визначена належна середньострокова кліматична ціль.
- ✓ КМУ має розробити ефективний координуючий механізм інтеграції державної кліматичної політики в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики.
- ✓ Необхідно передбачити особливий підхід залучення громадськості, беручи до уваги вимоги Регламенту 2018/1999.
- ✓ Створити Науково-експертну раду з питань зміни клімату та збереження озонового шару.
- ✓ Забезпечити використання НПЕК в майбутньому як основу для залучення зелених інвестицій та як один з інструментів зеленої відбудови України.
- ✓ Приділити особливу увагу природоохоронному законодавству, зокрема, прискорити обговорення в комітетах ВР законопроектів про території Смарагдової мережі та про лісові репродуктивні ресурси.
- ✓ Необхідно провести функціональне обстеження всієї системи державного управління в сфері охорони довкілля та клімату, включно з обласним та місцевим рівнем та системою фінансування, з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та зміни клімату.
- ✓ Таке обстеження мусить стати частиною заходів Плану інституційних реформ системи охорони довкілля та зміни клімату, який України повинна була скласти і впровадити на виконання Угоди про Асоціацію, а тепер для відкриття переговорів за Кластером 4 та Розділом 7.
- ✓ На основі результатів обстеження та за допомогою діалогу з громадськістю, сформулювати 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, а 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.

## Summary

The analytical document was developed within the framework of the initiative “Towards the EU in the environmental field: assessing the Ukraine’s progress of implementation of the recommendations of the European Commission Report on enlargement”, which is implemented by members of Working Group 3 of the Ukrainian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum.

The document is intended for specialists in environmental and climate policy of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the Committee on Environmental Policy and Nature Management of the Verkhovna Rada of Ukraine, local governments, as well as independent experts.

The participants of the initiative “Towards the EU in the environmental field: assessing the Ukraine’s progress of implementation of the recommendations of the European Commission Report on enlargement”, members of Working Group 3 of the UNP EaP CSF, analyzed and presented their vision of Ukraine’s progress in the environmental and climate field during 2024.

Every year, the official EU Enlargement Package assesses the readiness of candidate countries for accession, it is the main document that assesses the compliance of candidate countries with the EU, contains reports on all candidate countries and quite specific recommendations for all clusters and chapters. Accordingly, very difficult tasks arise in the field of environment and climate (Chapter 27), especially regarding the implementation of Ukraine’s green recovery. Actually, environmental issues are cross-sectoral, they also concern many other chapters.

The member organizations of the UNP EaP CSF are closely monitoring the process and actively participating in it, trying to warn about potential risks and threats (joint statements, declarations, appeals, expert opinions and recommendations).

The recommendations of the European Commission on the environmental and climate component, provided in the Ukraine 2023 Report, have been partially implemented. The main successes of the year 2024:

- The Strategy for the Formation and Implementation of State Policy in the Field of Climate Change for the Period Until 2035, and the Operational Plan for its Implementation for 2024–2026, the Law of Ukraine on the Principles of State Climate Policy were adopted.
- Finally, the Law “On Integrated Prevention and Control of Industrial Pollution” was adopted – to implement the EU Directive on Industrial Emissions and fulfill the conditions of the Ukraine Plan for the Ukraine Facility.
- Reforms in the water sector are ongoing.
- A number of regulatory legal acts have been adopted to ensure the implementation of the Framework Law of Ukraine “On Waste Management”, which should bring our legislation closer to the EU acquis.

However, there are still problems that need to be addressed as soon as possible:

- There is a lack of a comprehensive vision and strategy for green reconstruction and further development of Ukraine.
- It is necessary to take into account the requirements of the EU environmental and climate acquis - for green reconstruction and recovery, for Ukraine to gain EU membership.

- It is necessary to adopt and implement legislation in the field of nature protection (Emerald Network territories, forest reproductive resources, Bird and Habitats Directives, etc.).
- The Law on State Environmental Control, adopted as a basis back in the summer of 2021, after numerous discussions and disputes, has not yet been submitted for a second reading.
- The institutional weakness of the environmental protection system of Ukraine is a key bottle-neck for reforms and one of main systemic problems of environmental policy that lead to its inefficiency.

The second report of the European Commission in the enlargement package on Ukraine's progress towards the EU has been published. In general, the conclusions and recommendations of the European Commission coincide with the assessment of civil society organizations. Except that the assessment from the CSOs is more rigorous and detailed, because Ukrainian organizations are better informed in the details of the process that they have been trying to activate during the year.

For 2025, the EC report proposes three priorities for Ukraine in the field of environmental and climate policies. But we cannot afford to implement only three priorities each year. Given the huge amount of work in the field of environment and climate change, as well as our desire to become a member of the European Union as soon as possible, this pace is unacceptable.

### **Our recommendations**

✓ Taking into account the importance of Ukraine's green reconstruction and the priority of implementing European policies within the framework of the European Green Deal, it is necessary to develop a comprehensive vision of Ukraine's green reconstruction, recovery and further development. Also, in the process of planning and implementing the reconstruction, it is necessary to take into account the requirements of the EU environmental and climate acquis, which will contribute to both green reconstruction and recovery, and Ukraine's acquisition of EU membership.

✓ Introduce a systematic, procedural, transparent and accountable dialogue between the public and the authorities in the field of environmental protection.

✓ Review the instruments for restricting access to environmental information that were introduced during martial law, in the mode of dialogue between the authorities and the public.

✓ Approve the River Basin Management Plans in a version that defines the entire territory of Ukraine as a zone vulnerable to nitrate accumulation.

✓ Update the deadlines and measures for the implementation of the Nitrates Directive, taking into account its objectives and with a focus on establishing an effective monitoring system for both surface and groundwater.

✓ Ensure awareness raising and training of farmers on the requirements of the Nitrates Directive and increase the efficiency of fertilizer use with the possibility of public control over the implementation of the tasks set.

✓ Ensure the implementation of the Law "On Integrated Prevention and Control of Industrial Pollution".

✓ Finally adopt the Law on State Environmental Control.

- ✓ For the proper implementation of climate legislation, additional efforts are needed, including financing and attracting investments, to achieve the specified goals even in times of war.
- ✓ When developing the draft Long-term Low-Carbon Development Strategy, an appropriate medium-term climate target should be defined.
- ✓ The Cabinet of Ministries should develop an effective coordinating mechanism for integrating state climate policy into all sectors of the economy and all areas of state policy.
- ✓ It is necessary to provide for a special approach to public engagement, taking into account the requirements of Regulation 2018/1999.
- ✓ Create a Scientific and Expert Council on Climate Change and Ozone Layer Preservation.
- ✓ Ensure the use of the NECP in the future as a basis for attracting green investments and as one of the tools for the green reconstruction of Ukraine.
- ✓ Pay special attention to nature protection legislation, in particular, accelerate the discussion in the Verkhovna Rada committees of draft laws on the Emerald Network territories and on forest reproductive resources.
- ✓ It is necessary to conduct a functional survey of the entire system of public administration in the field of environmental and climate protection, including the regional and local levels and the financing system, in order to increase institutional capacity and determine the optimal architecture of the Central Executive Body for Environmental Protection and Climate Change.
- ✓ Such a survey should become part of the measures of the Plan of Institutional Reforms of the Environmental and Climate Change Protection System, which Ukraine was supposed to draw up and execute in order to implement the Association Agreement, and now to open negotiations under Chapter 27 of Cluster 4.
- ✓ Based on the survey results and through dialogue with Civil Society, form a vision of the architecture of the state authorities bodies of the environmental and climate protection system; pay special attention to ensuring the functions of monitoring the state of the environment, the clarity of presentation and accessibility of this data, analysis and preparation of substantiated decisions, assessment of the achievement of environmental policy targets, ensuring public consultations and feedback on the formation and assessment of the effectiveness of environmental policy, as well as pay special attention to the functionality of environmental impact assessment of planned activities of business entities (EIA) and strategic environmental assessment of plans and programs (SEA) in order to improve the quality of environmental assessment reports, transparency and convenience of EIA and SEA registers, and quality control of environmental assessments.
- ✓ Consider the possibility of returning to the structure of the Ministry of Environment the Territorial Administrations, and consider alternative scenarios for the effective implementation of state environmental policy at regional and local levels, given the challenges that arose as a result of the total destruction of the environment during the ten-year Russian-Ukrainian war.

# Виконання Україною основних рекомендацій Звіту про розширення в галузі довкілля та клімату — бачення ОГС

**Завдання 1.** Забезпечити міжгалузеву інтеграцію питань довкілля та клімату в плани відновлення країни, визначити стратегію зеленого відновлення для ключових секторів і визначити пріоритетність відповідного законодавства та стандартів ЄС у своїй Національній програмі прийняття актів ЄС

**Завдання знаходиться на етапі виконання. Найефективнішим інструментом інтеграції питань довкілля та клімату в плани відновлення країни є наразі План України, розроблений і прийнятий для цілей Ukraine Facility. Тим не менше, бракує комплексного бачення та стратегічного документу щодо зеленої відбудови та розвитку України.**

Робота над проектом **Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України** була припинена. Проект плану серед напрацювань мав матеріали робочої групи «Екологічна безпека», що стосувались реформ в екологічній та кліматичній сфері. Натомість не було запропоновано до розробки іншого комплексного документу, який би стосувався усіх секторів відбудови та пропонував бачення зеленої відбудови.

Найближчим таким документом можна вважати **План України**<sup>3</sup>, розроблений та прийнятий для цілей **Ukraine Facility**. Як зазначено в документі, зелений перехід має вирішальне значення в архітектурі відновлення й реконструкції і в цілому визначатиме майбутні інвестиції, передбачені Планом, із застосуванням всеохопного підходу «відбудувати краще, ніж було».

Окремий розділ стосується зеленого переходу та охорони довкілля (Розділ 15 Секції 2). Тут окреслено реформи, які будуть впроваджуватись у рамках Компоненту I **Ukraine Facility**<sup>4</sup>: запобігання промислому забрудненню, його зменшення та контроль; реформа кліматичної політики; впровадження ринкових механізмів ціноутворення на вуглець; відновлення та збереження природних ресурсів; сприяння моделям сталого виробництва та споживання в Україні (циркулярна економіка). Тим не менше, план містить обмежену кількість необхідних реформ у сфері довкілля та зміни клімату у порівнянні з тим, що Україні потрібно зробити для відбудови на зелених принципах і засадах.

Також слід зауважити, що План України виявився досить дієвим інструментом просування реформ, оскільки включення екологічних питань як умов надання фінансування пришвидшило ухвалення низки нормативно-правових документів, які тривалий час не ухвалювались. Зокрема,

3 <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=8f36a2d9-9611-4bff-8fa9-474da62bd28d&tag=PlanUkraini>

4 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

мова йде про Закон України про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення і Закон України про засади державної кліматичної політики.

Оскільки архітектура планування повоєнного відновлення передбачає узгодження із та між секторальними стратегіями, оновлення одного з провідних інструментів планування розвитку є дуже важливим кроком. Мова йде про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

Тим не менше, не можемо сказати, що планування повоєнної відбудови та відновлення системно враховує екологічний чи кліматичний компонент. Попри політичні заяви є обґрунтовані сумніви, що на практиці зелений компонент відіграє важливу чи особливу роль у національних процесах планування відновлення. Прикладом цього може бути спроба розробити **Закон України про засади відновлення України** навесні 2024 року. Перше ознайомлення з текстом<sup>5</sup> одразу викликає питання про 1) повну відсутність довкілєвої складової сталого розвитку; 2) невідповідність назви та мети (метою цього проєкту Закону є врегулювання основних правових, організаційних та фінансових засад для здійснення ефективного, прозорого та підзвітного відновлення України, а також засад створення та функціонування системи DREAM) — сфері застосування, оскільки текст справляє враження, що діяльність з відновлення буде обмежена виключно будівництвом зруйнованих споруд у населених пунктах. При цьому ігнорується питання поновлення та подальшого розвитку сільського господарства та сільських територій, які залежать від стану навколишнього природного середовища.

Першим завданням на виконання рекомендації **щодо забезпечення міжгалузевої інтеграції питань довкілля та клімату**, урядовий план ставить цифровізацію процедур проведення ОВД та СЕО, яку Міндовкілля має завершити в грудні поточного року. Можливо, цифровізація в майбутньому і допоможе позбутися численних проблем, які накопичилися в сфері доступу громадськості до екологічної інформації, але наразі ситуація невтішна. Протягом останнього року ОГС наголошували на неприпустимості запроваджувати обмеження чи приймати спеціальні урядові акти виведення з-під належної екологічної оцінки об'єктів та програм, та похідних проблемах доступу до екологічної інформації.

Про ці проблеми та ризики йшлося як у листах-заявах окремих громадських організацій, так і у спільних заявах та позиційних документах двох проєвропейських платформ. Зокрема, дуже гострою була реакція на оприлюднену Міндовкілля Концептуальну записку щодо відступів від правил ОВД та СЕО під час планування проєктів. На думку громадськості, вона не відповідає Плану Україна та Ukraine Facility, суперечить Оргуській конвенції та Конвенції ЕСПО, а також Директиві 2011/92/ЄС<sup>6</sup>. Досі не виправлено ситуацію з недотриманням вимог Оргуської конвенції стосовно оприлюднення Угод про розподіл продукції видобутку нетрадиційних вуглеводнів, — це питання неодноразово порушувала МБО «Екологія. Право. Людина», але навіть попри рішення Народи Сторін Оргуської

5 [https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/240623-na-sajt-analitychnyj\\_dok\\_integracziya-ep-vidnovlennya\\_fin\\_last.pdf](https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2024/07/240623-na-sajt-analitychnyj_dok_integracziya-ep-vidnovlennya_fin_last.pdf)

6 <https://epl.org.ua/announces/pozytsiya-yevropejskoyi-komisiyi-shhodo-vidstupiv-vid-ovd/>;  
[https://ecoclubrivne.org/conceptnote\\_update](https://ecoclubrivne.org/conceptnote_update)

конвенції<sup>7</sup> не тільки відкрити угоди, а й перенести на більш ранню стадію прийняття рішень доступ до екологічної інформації і участь громадськості, — прогресу поки немає.

Організації-члени двох проєвропейських платформ також підтримали [Звернення](#) щодо забезпечення вільного доступу до даних Українського гідрометеорологічного центру про якість атмосферного повітря, підготовлене ГО SaveDnipro. В результаті спільної адвокації вдалося досягти деякого прогресу, але моніторинг та аналіз доступу до цифрових даних щодо стану довкілля продовжується.

Докладний аналіз ситуації з доступом до екологічної інформації представлений в аналітичному документі «Прозорість, залучення громадськості, підзвітність влади – фундаментальні засади довкіллевих реформ для вступу в ЄС в умовах війни»<sup>8</sup>, який підготували члени двох платформ в рамках проєкту «Системні екологічні реформи на шляху до ЄС: взаємодія парламенту і громадянського суспільства».

Зокрема, автори дослідження констатують наступне: «Наразі склалося і поглиблюється взаємонепорозуміння між громадянським суспільством 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».

### Наші рекомендації

- ✓ Беручи до уваги важливість зеленої відбудови України та пріоритетність впровадження європейських політик у рамках Європейського зеленого курсу, необхідно розробити комплексне бачення зеленої відбудови, відновлення та подальшого розвитку України. Також у процесі планування та здійснення відбудови потрібно врахувати вимоги екологічного та кліматичного аспис ЄС, що сприятиме як зеленій відбудові та відновленню, так і набуттю Україною членства в ЄС.
- ✓ Запровадити системний, закріплений у процедурах, прозорий та підзвітний діалог громадськості та влади у царині захисту довкілля.
- ✓ Переглянути інструменти обмеження доступу до екологічної інформації, що були запроваджені під час воєнного стану, у режимі діалогу влади та громадськості.

7 [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.118\\_ukraine;](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.118_ukraine;)  
[https://unece.org/sites/default/files/2024-10/VII.8r\\_Ukraine\\_first\\_progress\\_review\\_final.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2024-10/VII.8r_Ukraine_first_progress_review_final.pdf)

8 <https://necu.org.ua/prozorist-zaluchennya-gromadskosti-pidzvitnist-vladi-fundamentalni-zasadi-dovkillevih-reform-dlya-vstupu-v-es-v-umovah-viyni/>

## **Завдання 2. Прийняти первинне та вторинне законодавство для продовження реформ, започаткованих у сфері управління водними ресурсами та відходами. Прийняти закон про екологічний контроль та законодавство, яке імплементує *acquis* щодо промислових викидів**

Хоч за звітний період уряд України продовжував реформи у водному секторі та роботу над імплементациєю вимог директив ЄС, однак, деякі напрями цієї роботи вимагають активізації.

На даний момент є декілька профільних Директив, положення яких Україна має внести у національне законодавство. Це, насамперед, Водна рамкова директива 2000/60/ЄС від 23.10.2000 р. про сферу водної політики, а також Рамкова директива 2008/56/ЄС від 17.06.2008 р. про морську стратегію. Основні положення обох Директив імплементовані у десятки НПА — закони, урядові постанови, галузеві нормативи і т.д. Лишається ще кілька норм, що мають бути включені у законодавство. Важливе значення має імплементация Директиви 91/676/ЄЕС від 12.12.1991 р. про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел, відома як Нітратна директива. Частково її норми вже внесені у законодавство, однак попереду ще чимало роботи, про що буде сказано нижче.

Найменший рівень імплементации має Директива 2008/105/ЄС від 16.12.2008 р., про стандарти якості навколишнього середовища у сфері водної політики. Нормативи цієї директиви враховані лише в кількох НПА, і продовження цієї роботи особливо важливе, адже саме імплементация цієї Директиви дає можливість сформуванню нормативну базу для створення сучасної системи моніторингу водних об'єктів, що в свою чергу зробить дієвим увесь комплекс правових актів, що регулюють процеси контролю за станом довкілля.

Так, враховуючи саме вимоги Директиви 2008/105/ЄС, а також інших Директив, Кабінет Міністрів України вніс зміни до Порядку здійснення державного моніторингу вод для унормування процедури визначення екологічного та хімічного стану масивів поверхневих вод, хімічного та кількісного стану масивів підземних вод та екологічного стану морських вод. Зміни передбачають застосування вимірювальними лабораторіями практики системи управління якістю відповідно до ДСТУ EN ISO/IEC 17025:2019 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій». Дотримання акредитаційних вимог вимірювальними лабораторіями забезпечує достовірність, точність та надійність даних моніторингу і реальну інформацію щодо стану водних об'єктів. Також цей Порядок забезпечить актуалізацію функцій суб'єктів моніторингу вод. В січні ц.р. атестат про акредитацію відповідно до європейських стандартів отримала Лабораторія моніторингу вод Північного регіону (м. Вишгород).

Кабінетом Міністрів на початку листопада 2024 р. були затверджені плани управління для восьми річкових басейнів України. Це шестирічні плани управління річковими басейнами Дніпра, Південного Бугу, Дністра, Дону, Вісли, річок Причорномор'я, Приазов'я та Криму. Прийняття планів управління річковими басейнами є одним з ключових індикаторів у секторі «Якість води» під час переговорного процесу для вступу України до ЄС. Стратегічною екологічною ціллю для всіх районів річкових басейнів є досягнення «доброго» стану вод. Плани управління відображають найкращі наявні експертні знання ряду країн ЄС, використані відповідно до керівних принципів Спільної стратегії впровадження ЄС. Залишається не затвердженим План управління річковим



басейном Дунаю, що включає ще кілька суббасейнів, зокрема, транскордонних. Тут варто зауважити, що у жовтні минулого року міністри навколишнього середовища України, Молдови та Румунії підписали декларацію про співробітництво щодо сталого управління басейном річки Прут, яка є суббасейном для Дунаю. Співпраця передбачає гармонізацію планів управління басейном річки Прут, управління ризиками затоплення і дефіциту води, збереження біорізноманіття. Однак, поки експерти констатують відсутність прогресу у впровадженні даної декларації з боку України.

Плани управління річковими басейнами охоплюють також річкові басейни України, що перебувають під повною або частковою тимчасовою окупацією російською федерацією територій України — басейни річок Криму та Приазов'я, Дніпра, Дону. Це є важливим для посилення позиції захисту українських вод на міжнародній арені. Крім того, Кабінетом Міністрів затверджено розроблену Держводагентством «Державну цільову програму комплексного водозабезпечення територій, які зазнали впливу воєнних дій, на період до 2030 року», яка покращить доступ до води для майже 4 млн людей, сприятиме відновленню економіки та розвитку сільського господарства на постраждалих від війни територіях.

Згадані вище Директиви передбачають впровадження комбінованого підходу до точкових та дифузних джерел шляхом контролю усіх скидів у поверхневі води. Відповідно Держводагентство зараз готує розширення переліку забруднюючих речовин, скидання яких у поверхневі води нормується.

У жовтні ц.р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову, якою затверджено Порядок формування та Перелік інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. В цьому переліку є розділ Використання і охорона вод та відтворення водних ресурсів. Даний перелік прийнято на забезпечення виконання Закону України від 20 березня 2023 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля».

Однак, процес реформування водного сектора не завжди відбувається із сталою швидкістю. Так, у Водній стратегії України, прийнятій у грудні 2022 року, зауважується, що «прогрес в імplementації Нітратної директиви ЄС відбувається повільними темпами». Згідно Операційного плану реалізації у 2022–2024 роках Водної стратегії України Міндовкілля та інші відповідні органи влади до 31 грудня 2023 року мали провести визначення зон, уразливих до накопичення нітратів та їх нормативно-правове запровадження з метою регулювання дифузного забруднення вод. Однак, досі це завдання не виконане. Про це свідчать результати моніторингу, здійсненого Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У висновку Секретаріату сказано, що причинами невиконання завдання, за даними Міндовкілля, є збройна агресія Російської Федерації проти України. Втім, варто зауважити, що саме завдання було передбачене Операційним планом в кінці 2022 року, коли повномасштабна російська агресія на територію України тривала уже 11-й місяць.

Невиконання цього завдання стало предметом уваги громадськості — у липні 2024 ряд авторитетних громадських організацій в сфері охорони довкілля виступили з відкритим листом на адресу органів влади, в якому відтермінування імplementації Директиви Ради 91/676/ЄЕС названо неприпустимим. В даному листі вказано реальну причину затримки із визначення зон, вразливих до

накопичення нітратів — це різниця позицій профільних органів влади: Міндовкілля та Держвод-агентство пропонує визначити всю країну як вразливу зону, а Мінагрополітики вбачає у цьому обмеження для здійснення господарської діяльності сільськогосподарськими підприємствами. При цьому, як вказують автори листа, нітрати найчастіше потрапляють у водні об'єкти з сільськогосподарських джерел, таке забруднення складно оцінити, оскільки його не можна виміряти на кожному місці утворення, а система відповідного моніторингу в Україні відсутня. Як наслідок в Україні фіксуються загрозливі показники нітратного забруднення водних ресурсів: вже у шести областях (а це кілька мільйонів жителів) проби води у криницях (що є основними джерелами питного водопостачання в сільській місцевості) мають перевищення вмісту нітратів від 30 % до 40 % і більше.

Додамо, що за станом на сьогодні у ВР йде підготовка законопроекту «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел».

Не завершено і розробку Кодексу належних сільськогосподарських практик (GAP), що також є частиною імплементації Нітратної директиви. А тим часом Єврокомісія вже запроваджує оновлення — кодекс належних сільськогосподарських та екологічних практик (GAEC), вимоги якого ще належить врахувати.

Для забезпечення виконання рамкового Закону України «Про управління відходами», який набув чинності в липні 2023 року, планувалося ухвалити низку нормативно-правових актів, які мали б наблизити наше законодавство до *acquis* ЄС. У планах і Міндовкілля, і Кабінету Міністрів міститься довгий список таких актів та заходів. Але з прийняттям їх досі є проблеми. Деякі законопроекти (наприклад, «Про обмеження виробництва та обігу пластикової продукції одноразового використання на території України»<sup>9</sup>, «Про упаковку та відходи упаковки», «Про відходи електричного і електронного обладнання»), про розробку яких повідомляло Міністерство, числяться на сайті Верховної Ради як «зняті з розгляду» або взагалі інформація про них відсутня.

Наприкінці минулого року Міндовкілля сповістило про початок процедури стратегічної екологічної оцінки Національного плану управління відходами України до 2033 року і про підготовку проекту документа, який включає комплекс заходів, спрямованих на впровадження та розвиток необхідних технологій та інфраструктури. А КМУ схвалив технічний регламент щодо безпеки хімічної продукції на виконання норм європейського Регламенту REACH в Україні, а також затвердив Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з управління небезпечними відходами, Порядок видачі, відмови у видачі, анулювання дозволу на здійснення операцій з оброблення відходів, технічний регламент до екодизайну для побутових приладів.

Тобто, можна сказати, що процес іде, але не так швидко, як хотілося б. 16 липня 2024 року Верховна Рада України **таки** ухвалила Закон «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» (№11355), — імплементація Директиви ЄС щодо промислових викидів та виконання умов Плану України в рамках реалізації Ukraine Facility. Щоправда, після майже детективної історії з провалом голосування і блискавичним його новим внесенням до зали Верховної Ради. З приводу чого екологічні робочі групи обох проєвропейських платформ оприлюднили [Заяву](#).

<sup>9</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72805](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72805)

Доля проєкту Закону про державний екологічний контроль поки що сумна. Прийнятий за основу ще влітку 2021 року, після численних обговорень та суперечок, зі спеціальною робочою групою в Комітеті екополітики<sup>10</sup>, з окремим дослідженням і рекомендаціями ОЕСР<sup>11</sup> щодо забезпечення дотримання природоохоронного законодавства, з опрацюванням експертами понад 1700 правок протягом року, — він і досі не поданий на друге читання<sup>12</sup>.

### Наші рекомендації

- ✓ Затвердити Плани управління річковими басейнами у редакції, що визначає всю територію України як зону, вразливу до накопичення нітратів.
- ✓ Оновити строки та заходи з імплементації Нітратної директиви із врахуванням її цілей та з фокусом на налагодження ефективної системи моніторингу вод як поверхневих, так і підземних.
- ✓ Забезпечити підвищення обізнаності та навчання фермерів щодо вимог Нітратної директиви та підвищити ефективність використання добрив із можливістю для громадського контролю за виконанням поставлених задач.
- ✓ Забезпечити імплементацію Закону «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення».
- ✓ Ухвалити нарешті Закон про державний екологічний контроль.

<sup>10</sup> <https://komekolog.rada.gov.ua/news/Top-novyna/76771.html>

<sup>11</sup> <https://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/37703.pdf>

<sup>12</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68186](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186)

### **Завдання 3. Прийняти закон про клімат та розпочати оновлення довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку відповідно до рамок ЄС до 2030 року**

**Це завдання знаходиться на етапі виконання, але його можна вважати найбільш успішним з-поміж усіх інших.**

Основними досягненнями у сфері клімату у 2024 році стали прийняття **Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року та Операційного плану на її виконання на період 2024–2026 роки та Закону України про засади державної кліматичної політики**. Таким чином було закладені правові, політичні та інституційні рамки для досягнення кліматичної нейтральності та передумови для впровадження архітектури кліматичного врядування в Україні.

**Закон про основні засади державної кліматичної політики прийнятий Верховною Радою України. Інформації щодо початку оновлення довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку у публічному доступі наразі немає.**

Питання розробки та прийняття законопроекту, який би визначав засади кліматичної політики та впроваджував архітектуру кліматичного врядування, стояло на порядку денному вже давно. Однією з підстав для такої розробки було рішення РНБО України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»<sup>13</sup>, а також прагнення України бути частиною Європейського зеленого курсу. Зокрема, архітектуру кліматичного врядування було визнано «сферою спільного інтересу» у контексті ЄЗК у Спільній заяві за результатами 7-го засідання Ради асоціації між Україною та ЄС (11 лютого 2021 року)<sup>14</sup>.

З цього часу було декілька спроб розробити відповідний законопроект, проте лише на початку 2024 року Міністерство захисту довкілля і природних ресурсів активізувало свої зусилля щодо формування кліматичної політики. Зокрема, 6 лютого 2024 року розпочалось громадське обговорення проекту Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року<sup>15</sup>, а 12 лютого 2024 року розпочалось громадське обговорення законопроекту<sup>16</sup>. Згодом Стратегія та операційний план до неї були схвалені Кабінетом Міністрів України<sup>17</sup>, а Закон про державну кліматичну політику був прийнятий ВРУ в цілому 8 жовтня 2024 року<sup>18</sup>.

Важливим фактором та запорукою того, що законопроект буде прийнятий, стало включення його до Плану України. Адже Україна отримує відповідне фінансування з боку ЄС лише після вчасного виконання тих чи інших індикаторів, передбачених документом. Відповідно до Плану України, кліматична політика є однією з необхідних реформ, а серед індикаторів було передбаче-

13 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>

14 <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>

15 <https://mepr.gov.ua/klimatychna-strategiya-ukrayiny-bazuvatymetsya-na-providnyh-tehnologiyah-i-vrahovuvatyme-natsionalni-interesy/>

16 <https://mepr.gov.ua/39389-2/>

17 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2024-%D1%80#Text>

18 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44348>

но прийняття Закону України «Про засади державної кліматичної політики». Індикатор мав бути виконаний у першому кварталі 2025 року. Це означає, що закон прийняли навіть раніше запланованого періоду.

Планом України також визначається, які напрямки повинен покривати закон, а саме: (1) цілі та основні засади державної кліматичної політики; (2) органи управління у сфері зміни клімату; (3) стратегічне планування у сфері зміни клімату; (4) механізми та інструменти досягнення кліматичних цілей; (5) національна система відстеження впровадження політик і заходів та прогнозування у сфері зміни клімату; (6) науково-експертна рада з питань зміни клімату та збереження озонового шару; (7) національна система інвентаризації антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів; (8) міжнародне співробітництво у сфері зміни клімату.

Прийнятий закон юридично закріпив обов'язкові кліматичні цілі України. Зокрема, визначається, що **кліматична нейтральність України має бути досягнута до 2050 року**. Це повністю відповідає основній цілі Європейського зеленого курсу. Проміжна ціль, що встановлюється законом, — зменшення викидів парникових газів щонайменше на 65 % до 2030 року відповідно до рівня 1990 року.

Закон визначає **21 принцип державної кліматичної політики**, серед яких такі важливі як досягнення кліматичної нейтральності, енергоефективність насамперед, забруднювач платить, природоорієнтованість, інтеграція державної кліматичної політики в усі сектори економіки та усі сфери державної політики, наукова обґрунтованість, прозорість та відкритість, справедливості між поколіннями тощо.

Закон **визначає суб'єктів та їх компетенцію** з питань державного регулювання та управління у сфері державної екологічної політики на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях.

Закон містить положення щодо **залучення громадськості** та інших заінтересованих сторін до формування, реалізації, моніторингу та оцінки державної кліматичної політики. Серед іншого, передбачено інформування громадськості, її участь та доступ до інформації щодо зміни клімату. Більш конкретні підходи відображені у вимогах щодо залучення експертних організацій та громадськості до розроблення секторальних, регіональних і місцевих програмних документів.

Серед питань, на які необхідно звернути увагу в процесі імплементації закону та прийняття інших нормативно-правових і підзаконних актів у сфері державної кліматичної політики:

(1) Закон визначає, що збройна агресія РФ проти України та її наслідки можуть вважатись причиною відступів у досягненні кліматичної нейтральності України. У Законі, серед іншого, зазначено: «Україна прагне досягнення цілей державної кліматичної політики ... з урахуванням узгоджених з міжнародними зобов'язаннями України ... можливих відступів, обумовлених здійсненням РФ збройної агресії проти України та її наслідками» (ч. 5 ст. 4). Це означає, що необхідно докладати додаткових зусиль, включно з фінансуванням та залученням інвестицій, щоб досягати визначених цілей навіть під час війни.

(2) Закон визначає, що середньострокові кліматичні цілі мають визначатись КМУ у Довгостроковій стратегії низьковуглецевого розвитку. Це означає, що під час розробки проєкту стратегії має бути визначена належна середньострокова кліматична ціль.

(3) На ВРУ покладено парламентський контроль за формуванням та реалізацією державної кліматичної політики, проте необхідно визначити, яких заходів можна вживати за результатами інформування Кабміном про хід реалізації та результати виконання Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку, Національного плану з енергетики і клімату, Стратегії з адаптації до зміни клімату, а також інформування Урядом про стан виконання кліматичного закону.

(4) Втілення принципу інтеграції державної кліматичної політики в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики вимагатиме чіткого координаційного механізму. Закон поклав на КМУ координацію роботи міністерств, визначив повноваження міністерств з окремих питань формування та реалізації державної кліматичної політики, створення консультативного, дорадчого чи іншого допоміжного органу з питань зміни клімату для ефективної координації діяльності органів виконавчої влади. Водночас усі згадані елементи в більшій чи меншій мірі існують у системі органів виконавчої влади України, але зараз є недостатніми чи малоефективними у просуванні та досягненні результатів державної кліматичної політики. Тому уже від КМУ очікується розроблення результативного координуючого механізму.

(5) Необхідно передбачити особливий підхід залучення громадськості, беручи до уваги вимоги Регламенту 2018/1999 щодо «багаторівневого діалогу з питань клімату та енергетики відповідно до національних правил, в рамках якого місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, бізнес-спільнота, інвестори та інші відповідні зацікавлені сторони, а також широка громадськість можуть активно залучатися та обговорювати різні сценарії, передбачені для енергетичної та кліматичної політики, в тому числі на довгострокову перспективу».

(6) Для ефективної реалізації закону необхідне напрацювання підзаконних нормативно-правових актів, які будуть деталізувати механізми впровадження нових політик.

(7) Особливої уваги потребуватиме питання забезпечення стабільного фінансування кліматичних заходів і проблема відкладення набрання чинності ст. 21, яка передбачає фінансування заходів, спрямованих на досягнення цілей державної кліматичної політики.

Ще одне питання, яке тісно пов'язане з Законом про державну кліматичну політику та визначено Планом України, це затвердження Положення про **Науково-експертну раду з питань зміни клімату та збереження озонового шару**. Прийнятий кліматичний закон передбачає створення Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару, ключовим із завдань якої є наукове забезпечення формування державної кліматичної політики, досягнення її цілей. Проте необхідна подальша робота, щоб рада запрацювала на практиці і була ефективною.

Щодо **Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку**, то її розробка передбачена і Законом про засади державної кліматичної політики, і Операційним планом заходів з реалізації у 2024–2026 роках Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року.

Закон визначає, що Довгострокова стратегія розробляється КМУ і затверджується на період до 2050 року, переглядається та оновлюється у разі потреби кожних 5 років. Важливо те, що положенням закону визначається, що **оновлені середньострокові цілі, що встановлюються стратегією, не можуть бути менш амбітні, ніж попередні**. Операційним планом передбачено, що Довгострокова стратегія буде розроблена та прийнята у 2025 році.

Операційний план передбачає низку важливих заходів, які є необхідною умовою для отримання членства України в ЄС. Перш за все, мова йде про низку міжнародних зобов'язань за Паризькою угодою (оновлений НВВ, звіт з прозорості, повідомлення про адаптацію до зміни клімату), фінансові інструменти (Стратегія кліматичних фінансів, механізм вуглецевого кредитування), впровадження системи торгівлі викидами, СТВ (прийняття закону про СТВ, пілотний проєкт з впровадження національної СТВ), адаптації до зміни клімату (методичні рекомендації щодо врахування кліматичного компонента в документах державного планування та під час проведення ОВД і СЕО, проведення оцінки ризиків та вразливості населення, сільського господарства, лісів, біорізноманіття, водних ресурсів, енергетичної галузі до зміни клімату тощо).

Наразі відповідно до запланованих заходів був прийнятий Національний план з енергетики і клімату та Закон України про засади державної кліматичної політики.

Відновлено роботу щодо підготовки до **впровадження національної СТВ в Україні**. Серед іншого, було оприлюднено та обговорено з громадськістю **проєкт Стратегії впровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні на період до 2033 року**<sup>19</sup>. Стратегія визначає три етапи впровадження СТВ: (1) 2024–2025 роки: розробка закону та інших нормативно-правових актів, розбудову інституцій, впровадження адміністративних процедур, покращення інфраструктури для МЗВ, підвищення обізнаності стейкхолдерів; (2) 2026–2028 роки: пілотний етап функціонування СТВ; (3) 2029–2033 роки: перший етап повноцінного функціонування СТВ.

Проєкт стратегії визначає три стратегічні цілі: (1) формування нормативно-правових актів у сфері впровадження СТВ; (2) забезпечення ефективного функціонування СТВ в Україні, сумісної з СТВ ЄС; (3) підтримання постійного систематичного діалогу задля сприяння взаємодії та підвищення обізнаності заінтересованих сторін щодо впровадження СТВ.

Наразі важливою передумовою для просування цього питання є робота щодо **моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів (МЗВ)**. У 2020 році набув чинності Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», а з 1 січня 2021 року запроваджена система МЗВ. Проте вона зараз має обмежене застосування на період дії воєнного стану.

У січні 2024 року були оприлюднені<sup>20</sup> для обговорення нові стандарти моніторингу, кількісного визначення та звітності про викиди парникових газів.

У контексті впровадження СТВ в першу чергу потрібно відновити роботу системи МЗВ, а також напрацювати та прийняти необхідне законодавство та підзаконні нормативно-правові акти, які необхідні для роботи СТВ в Україні. Такі нормативні документи повинні відповідати *acquis* ЄС, оскільки прийняття та виконання кліматичного законодавства необхідне для отримання членства в ЄС. Також існує потреба інформування та проведення системних консультацій із стейкхолдерами, включно з представниками бізнесу, фінансового сектору, громадянського суспільства, науковою спільнотою.

19 <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-shvalennya-strategiyi-vprovadzhennya-systemy-torgivli-kvotamy-na-vykydy-parnykovykh-gaziv-v-ukrayini-na-period/>

20 <https://mepr.gov.ua/ukrayina-onovlyuye-standarty-upravlinnya-parnykovymy-gazamy-vidpovidno-do-yevropejskykh-rozpochalos-gromadske-obgovorennya-proyektiv/>

У 2021 році Радою Міністрів Енергетичного Співтовариства була прийнята **Дорожня карта з декарбонізації Енергетичного Співтовариства**. Вона передбачає розробку узгодженого підходу до системи ціноутворення на вуглець для країн-членів Енергетичного Співтовариства, включно з Україною. Під час свого засідання влітку 2023 року Рада Міністрів Енергетичного Співтовариства визначила розробку регіональної СТВ як наступний крок на шляху до визначення такого підходу. Пропозиція щодо проєкту регіональної СТВ розглядатиметься на засіданні Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства у грудні 2024 року. Тим не менше, Україна повинна прорахувати усі вигоди та недоліки такого підходу, беручи до уваги її амбітні цілі щодо якнайшвидшого приєднання до ЄС.

Одним з прикладів інтеграції кліматичних питань в інші сектори є розробка і прийняття **Національного плану з енергетики і клімату на період до 2030 року**. Національний план з енергетики і клімату (НПЕК) ухвалений Розпорядженням КМУ у червні 2024 року. Цьому передувала низка громадських обговорень проєкту плану. Зобов'язання прийняти такий план належить до євроінтеграційних зобов'язань України та зобов'язань в рамках Енергетичного Співтовариства, а також до індикаторів Плану України (Ukraine Facility).

НПЕК визначає низку цілей, зокрема тих, що сприятимуть декарбонізації:

- Скорочення викидів ПГ на 65 % порівняно з рівнем 1990 р. до 2030 року. Така ціль відображає вже закріпленій в НВВ показник.
- Кліматична нейтральність енергетичного сектору України до 2050 року. Така ціль вже закріплена в новій Енергетичній стратегії України (відповідно до даних Міненерго, оскільки сама енергетична стратегія недоступна публічно).
- Кліматична нейтральність (для економіки в цілому) до 2060-го року. Це відображення цілі, закріпленої в Національній енергетичній стратегії України на період до 2030 року. Проте зараз відповідно до Закону про засади державної кліматичної політики ми маємо більш амбітну ціль, а саме досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року, що повністю відображає підхід Європейського зеленого курсу.
- Виведення з експлуатації вугільної генерації до 2035 року.
- Скорочення викидів метану на 30 % до 2030 р. від рівня 2020 р. Така мета передбачена ініціативою “Global Methane Pledge”.

Інші цільові показники стосуються енергоефективності, енергетичної безпеки, внутрішнього енергоринку. Тим не менше, усі цільові показники не розроблялись «з нуля», вони вже закріплені в тому чи іншому національному або міжнародному документі. Таким чином, НПЕК синхронізує усі процеси, які відбуваються у сферах енергетики та клімату.

НПЕК визначає політики і заходи для досягнення цілей, зокрема до кроссекторальних політик і заходів відносить: екологічний податок на викиди двоокису вуглецю, Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок, СТВ, План заходів з реалізації кліматичної політики України в рамках участі в глобальній ініціативі із скорочення викидів метану “Global Methane Pledge”. НПЕК також передбачає політики і заходи зі скорочення викидів парникових газів у секторах транспорту, сільського господарства, відходів.

Важливо, щоб НПЕК в майбутньому використовувався як основа для залучення зелених інвестицій та як один з інструментів зеленої відбудови України.



## Наші рекомендації

- ✓ Задля належного впровадження кліматичного законодавства необхідно докладати додаткових зусиль, включно з фінансуванням та залученням інвестицій, щоб досягати визначених цілей навіть під час війни.
- ✓ Під час розробки проєкту Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку має бути визначена належна середньострокова кліматична ціль.
- ✓ КМУ має розробити ефективний координуючий механізм інтеграції державної кліматичної політики в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики.
- ✓ Необхідно передбачити особливий підхід залучення громадськості, беручи до уваги вимоги Регламенту 2018/1999.
- ✓ Створити Науково-експертну раду з питань зміни клімату та збереження озонового шару.
- ✓ Забезпечити використання НПЕК в майбутньому як основу для залучення зелених інвестицій та як один з інструментів зеленої відбудови України.

## Охорона природи

В урядовому [Плані заходів](#) з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, **охорона природи взагалі не згадується (!)**.

Але, тим не менш, ми пам'ятаємо, що проєкт Закону про території Смарагдової мережі ще влітку 2021 року відправлений на повторне перше читання, що до другого читання готується проєкт Закону про лісові репродуктивні ресурси<sup>21</sup>, що ми маємо привести лісове законодавство у відповідність до нового регламенту ЄС по боротьбі зі знелісненням, а також запровадити європейське законодавство про охорону видів та оселищ, ну і подбати про удосконалення/поновлення адекватного переліку інвазійних видів дерев (який був скасований наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів восени 2023 року).

Тобто, успіхів у цій частині немає, є тільки завдання, які не змінилися за рік. У грудні минулого року ми описали ці завдання в позиційному документі «Здійснення довкіллевих реформ на шляху до ЄС: позиція громадськості»:

«У частині біорізноманіття та збільшення площ територій з природними екосистемами необхідно дотримуватись цілей, визначених Європейським зеленим курсом: має бути забезпечено аби принаймні 30 % суходолу та 30 % морської акваторії отримали природоохоронний статус і були включені до Транс-європейської екомережі. Третина природоохоронних територій повинна перебувати під суворою охороною, включно з усіма первинними лісами та пралісами. На всіх охоронюваних територіях необхідно забезпечувати ефективний менеджмент і моніторинг.

Треба розробити і прийняти нормативно-правову базу та здійснювати практичні кроки для подальшого функціонування в Україні NATURA 2000, розробити Стратегію збереження біорізноманіття та розвитку мережі природоохоронних територій, відновити органи Міндовкілля на місцях та створити державний орган для виконання завдань у сфері охорони біорізноманіття.

Для збереження й сталого розвитку лісових ресурсів слід розділити функції управління лісовим господарством, розробити та затвердити комплексний план виконання Державної стратегії управління лісами на період до 2035 року. Наступні кроки включають затвердження науково обґрунтованого переліку інвазійних видів дерев та контроль за їхнім використанням. До 2027 року Україна має відмовитися від рубок у старовікових лісах природного походження та присвоїти їм природоохоронний статус. Перехід на несучільні види рубок у всіх лісах природного походження, які не мають природоохоронного статусу, має бути здійснено протягом 2024–2030 років. Збереження самосійних лісів має бути здійснено через їх включення до лісового фонду, створення комунальних і приватних лісів на деградованих орних землях, та постійний державний контроль. При плануванні лісгосподарських заходів необхідно враховувати збереження біорізноманіття та ті екосистемні послуги, яке воно надає».

21 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3643-20#Text>

### Наші рекомендації

- ✓ Приділити особливу увагу природоохоронному законодавству, зокрема, прискорити обговорення в комітетах ВР законопроектів про території Смарагдової мережі та про лісові репродуктивні ресурси.

## Інституційна спроможність системи охорони довкілля

У Звіті з розширення — 2023 Єврокомісія дає узагальнюючі підсумки аналізу ситуації на початку Кластеру 4: Зелений порядок денний та сталі з'єднання, що стосуються транспортної та енергетичної політик, транс-європейських мереж, а також політики щодо охорони довкілля та зміни клімату (розділи 14, 15, 21 та 27 відповідно). Зокрема, зазначено, що слабка адміністративна спроможність України в сфері охорони довкілля та зміни клімату є ключовим вузьким місцем, в тому числі впровадження та нагляд за дотриманням правил оцінок впливу на довкілля.

Далі, вже в розділі 27. Довкілля та зміна клімату, вказується, що спроможність системи державного управління забезпечувати міжгалузеву інтеграцію (мейнстрімінг) дій щодо довкілля та клімату у зв'язку з відновленням країни, а також імплементацію та виконання вже прийнятих *acquis* ЄС, необхідно зміцнити. Україна потребує значного підсилення адміністративного та інспекційного потенціалу у секторі довкілля та клімату, наголошує звіт.

План виконання рекомендацій Європейської Комісії — 2024 не містить жодних заходів щодо цього. На нашу думку, влада ігнорує прямі вказівки щодо необхідності зміцнення інституційної системи охорони довкілля та клімату тому, що вважає загальну реформу державного управління (перебіг здійснення якої розглядається в Кластері 1 Fundamentals) панацеєю від усіх вад екологічного та кліматичного врядування в Україні.

Проте, в документі Загальна позиція ЄС (включно з рамками переговорів) до Зустрічі міністрів під час Міжурядової конференції щодо приєднання України до ЄС (Люксембург, 25. 06. 2024.)<sup>22</sup> вказується вимога не тільки загальної, але і секторальної адміністративної реформи.

Так, зазначається, що згідно з оновленою методологією розширення (яка ще сильніше фокусується на фундаментальних реформах), розвиток необхідної адміністративної спроможності для ефективного застосування та імплементації *acquis*, як частина Кластеру 1 Fundamentals, разом із судочинством, є ключовим для виконання зобов'язань щодо набуття членства, згідно також з Копенгагенськими критеріями. Наголошується, що Україна повинна забезпечити, щоб її інституції, управлінська спроможність і адміністративна та судова системи були достатньо зміцнені.

Підкреслюється, що рішення Ради щодо відкриття кластерів та закриття їхніх розділів буде враховувати вдосконалення адміністративної спроможності в рамках відповідного кластеру та його

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

компонентних розділів. **Щодо переговорних позицій, перехідні заходи чи відступи не можуть стосуватися адміністративної спроможності.** Тобто, якщо щодо термінів впровадження частини або статті директиви можна просити про перехідні періоди чи перенесення термінів впровадження, то стосовно адміністративної спроможності цього просити не можна, вона мусить бути на місці одразу<sup>23</sup>.

Також рамки переговорів включатимуть аналіз виконання зобов'язань відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (УпроА), пов'язуватимуть їх із зобов'язаннями щодо вступу.

Що ж Україна повинна була зробити стосовно інституційної реформи системи охорони довкілля і клімату згідно з УпроА?

У статті 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Належне екологічне врядування, між тим, є однією з головних сфер співробітництва відповідно до Глави 6 УпроА «Навколишнє природне середовище». За цими зобов'язаннями Україна вже давно мала розробити **План інституційних реформ** з такими обов'язковими складовими:

- визначеними термінами для забезпечення впровадження екологічного законодавства;
- розподілом повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- процедурами прийняття рішень та механізмів їх виконання;
- процедурами інтеграції екологічної політики в інші політики держави;
- визначенням необхідних фінансових та людських ресурсів;
- механізмами їх перегляду.

Цей План не був розроблений.

Водночас, ОГС — члени двох проєвропейських платформ вважають ситуацію з ефективністю системи державного управління в сфері охорони довкілля та зміни клімату дуже тривожною.

У спільній аналітичній роботі двох проєвропейських платформ ОГС (РГ3 УНП ФГС СхП та РГ5 УСПГС Україна-ЄС) інституційна слабкість системи охорони довкілля України виявлена як одна з п'яти системних проблем екологічної політики, які призводять до її неефективності<sup>24</sup>. В іншому аналітичному документі «**Інституційна реформа системи охорони довкілля України — обов'язкова умова членства в ЄС**» обох платформ ця проблема вивчається більш докладно<sup>25</sup>.

Питання розподілу функцій між органами ЦОВВ у системі охорони довкілля, конкуренції з органами підпорядкування іншим системам, як-от Мінагрополітики чи ДСНС, спроможності управляти охороною довкілля на місцях, чисельності персоналу та його кваліфікації — досі не аналізувалися комплексно і не обговорювалися публічно з фахівцями та громадськістю.

Згідно з Положенням про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, до його функцій входить як формування державної політики, так і впровадження державної політики

23 [https://rac.org.ua/vstup-do-yes-uk/acquis-yes/perehidni-zahody-u-proczeni-peregovoriv-pro-vstup-do-yes-dovkillia-ta-zmina-klimatu/?fbclid=IwY2xjawFHuh9leHRuA2FibQlxMAABHepJQX2B7N1KtAdOnNYY24Dv9OOkKc4BbGdwSSvp8jNBj\\_V5KsUPmV\\_Jg\\_aem\\_LoozHNj0UlhAmumYorSEhA](https://rac.org.ua/vstup-do-yes-uk/acquis-yes/perehidni-zahody-u-proczeni-peregovoriv-pro-vstup-do-yes-dovkillia-ta-zmina-klimatu/?fbclid=IwY2xjawFHuh9leHRuA2FibQlxMAABHepJQX2B7N1KtAdOnNYY24Dv9OOkKc4BbGdwSSvp8jNBj_V5KsUPmV_Jg_aem_LoozHNj0UlhAmumYorSEhA)

24 <https://necu.org.ua/wp-content/uploads/2023/11/assessment-of-ua-environmental-policy-implementation.pdf>

25 <https://necu.org.ua/institucijna-reforma-systema-ohorony-dovkillia-ukrayiny-obovyazkova-umova-chlenstva-v-yes/>

одночасно, 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». Серед 241 одиниці штату міністерства тільки 4 людини займаються формуванням разом державної та регіональної політики<sup>26</sup>. 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 ЦОВВ Міністерства мусять займатися тільки формуванням державної політики у своїй галузі, а інші функції — впровадження, нагляду та контролю — мусять бути передані агентствам і службам.

Концептуальні та стратегічні офіційні документи щодо реформи державного управління (2018–2025 рр.) наголошують на таких вадах організації роботи міністерств як орієнтованість не на результат, а на процес; відсутність моніторингу та оцінки ефективності реалізації політики (що робить документи державної політики декларативними, а тому необов'язковими для виконання); роль — виконання доручень, а не ініціювання політичних рішень (policy); неефективне управління людськими ресурсами на держслужбі; конфлікт між функціями формування і реалізації політики; нераціональна структура міністерств, що орієнтується на чисельність, а не на функціонал тощо. Концепція оптимізації ЦОВВ, наприклад, зазначає, що «основні робочі процеси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців»<sup>27</sup>.

Також, Концепція містить посилання на висновки оцінки стану справ у системі державного управління, проведеної за участю Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та оприлюдненої у вересні 2018 р., зокрема, виділяє проблему «відсутність методологічних підходів до проведення реформування центральних органів виконавчої влади, зокрема щодо перегляду функцій та повноважень таких органів, їх передачі від міністерств до інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації повноважень або суб'єктів, не наділених владними повноваженнями».

Концепція передбачає на першому етапі впровадження, зокрема, проведення функціонального обстеження пілотних міністерств, до яких не входить Міндовкілля, а на другому етапі (2019–2020 рр.) проведення функціонального обстеження в інших міністерствах з урахуванням досвіду пілотних міністерств, а також проведення функціонального обстеження інших центральних органів виконавчої влади.

Якщо функціональне обстеження Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів і проводилося, то про це немає публічної інформації у відкритому доступі.

**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; **над-**

<sup>26</sup> <https://mepr.gov.ua/pro-nas/struktura/zagalna-struktura-mindovkillya>

<sup>27</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text>

**звичайну 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<sup>28</sup>.**

### Наші рекомендації

- ✓ Необхідно провести функціональне обстеження всієї системи державного управління в сфері охорони довкілля та клімату, включно з обласним та місцевим рівнем та системою фінансування, з метою підвищення інституційної спроможності та визначення оптимальної архітектури ЦОВВ охорони довкілля та зміни клімату.
- ✓ Таке обстеження мусить стати частиною заходів Плану інституційних реформ системи охорони довкілля та зміни клімату, який України повинна була скласти і впровадити на виконання УпроА, а тепер для відкриття переговорів за Кластером 4 та Розділом 27.
- ✓ На основі результатів обстеження та за допомогою діалогу з громадськістю, сформулювати 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, а 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.

28 <https://necu.org.ua/institucijna-reforma-systema-ohorony-dovkillya-ukrayiny-obovyazkova-umova-chlenstva-v-yes/>

## Післямова

**Оприлюднено другий звіт Єврокомісії у пакеті розширення щодо прогресу України на шляху до ЄС. Як оцінила Єврокомісія досягнення у сфері довкілля та клімату? В основному, ці висновки й рекомендації збігаються з оцінкою, яку надали громадські організації. Хіба що оцінка від ОГС більш сувора і детальна, адже українські організації краще обізнані в деталях процесу, який вони протягом року намагались активізувати.**

Власне, Єврокомісія поставила Україні дві сумарні «двійки» у сфері довкілля і клімату — за стан наближення і за прогрес за рік. Відзначила такі досягнення, як прийняття законів про промислове забруднення та Закону про засади державної кліматичної політики, наголосила на необхідності виконання у наступному році тих рекомендацій, які лишилися невиконаними.

На 2025 рік звіт ЄК пропонує для України три пріоритети у сфері екологічної та кліматичної політик.

**Але ми не можемо дозволити собі виконувати лише по три пріоритети щороку.** Зважаючи на величезний обсяг роботи у сфері довкілля і зміни клімату, а також наше прагнення якомога швидше стати членом Європейського Союзу, ці темпи є неприпустимими. Адже з такими темпами наближення до асвіс ЄС (і до передвступної готовності) забере не одне десятиліття.

Отже, Європейська Комісія визначила три основні завдання, над якими Україна має працювати наступного року.

**Перше** — вирішити питання із застосуванням двох основних механізмів запобігання екологічній шкоді: оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Обидва механізми мають обмежене застосування під час війни, особливо щодо проектів відбудови. Формально це можна вирішити доволі просто шляхом внесення змін у кілька законів. Водночас це вимагатиме пошуку непростого консенсусу як у межах владних кабінетів, так і з бізнесом, який прагне ще більшого спрощення та дерегуляції.

Проте саме через застосування ОВД і СЕО ми зможемо забезпечити, щоб повоєнна відбудова і відновлення відбувалися на зелених засадах, з урахуванням важливих екологічних принципів.

**Друге** — оновити відповідні документи в рамках Паризької угоди про зміну клімату та ратифікувати Кігалійську поправку до Монреальського протоколу.

Нещодавно ухвалений [закон](#) «Про основні засади державної кліматичної політики» закріпив нову довгострокову ціль — досягнути кліматичної нейтральності до 2050 року. Це було зроблено для імплементації кліматичного закону ЄС і повністю відповідає основній цілі Європейського зеленого курсу.

На практиці це означає необхідність розробки, ухвалення та подання в ООН двох документів: оновленого національного внеску (НВВ) та довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку. Це потребуватиме складного моделювання та пошуку нових компромісів з ключовими секторами (енергетика, транспорт, промисловість тощо).

**Третя** рекомендація — відновити роботу системи моніторингу, звітування та верифікації викидів (МЗВ) парникових газів від промисловості та прийняти дорожню карту впровадження системи торгівлі викидами (СТВ).

Усе це стосується запровадження європейського механізму плати за викиди парникових газів. Навряд чи виконання цієї рекомендації є дуже складним завданням, оскільки не вимагатиме запровадження додаткових податків чи зборів для бізнесу вже сьогодні.

Виконання кожного з цих трьох завдань вимагає тісної співпраці багатьох ключових міністерств та інших зацікавлених сторін.

Питання війни, воєнного стану та відбудови є наскрізними по звіту Комісії, включно з частиною про довкілля та клімат. Інколи згадка про них звучить як виправдання.

Але часом згадки про війну покликані дати Києву сигнал про те, що ЄС очікує певних кроків навіть під час війни. Це стосується не лише екологічних оцінок, але й доступу до екологічної інформації, моніторингу стану довкілля та регулювання з питань зміни клімату та процесу відбудови.

Окрім трьох ключових рекомендацій, перелічених вище, звіт Європейської Комісії містить оцінку та низку пріоритетів у всіх сферах екологічної та кліматичної політики. Наприклад, ЄК вже «закинула» уряду України своє бачення про необхідність у майбутньому закриття або модернізації 6 тисяч сміттєзвалищ. Або щодо тарифів на воду (де в ЄС діє принцип «забруднювач платить»).

Окремо відзначені екологічна відповідальність та контроль. Власне, багато уваги у цьогорічному звіті приділено горизонтальним питанням, які, здавалось би, досить непогано наближені до європейського законодавства.

Дуже низьку оцінку отримала сфера охорони природи. Комісія згадала і про базові інструменти (Пташину та Оселищну директиву, території Смарагдової мережі), і про доволі забуті — зоопарки, тюлені, капкани, ГМО. ЄК очікує від України ухвалення окремого закону щодо походження деревини, для боротьби з деградацією лісів.

Ці численні питання не включені в перелік із трьох очікувань ЄК від України на 2025 рік. Але й уникнути їхнього виконання дорогою до вступу в ЄС також не вийде.

Натомість — втілення цих обов'язкових кроків дасть важливі сигнали для переговорного процесу. Тут слід працювати на випередження, а не чекати конкретних рекомендацій. Оцінка Єврокомісії по секторах і вказані недопрацювання вже зараз можна сприймати як дорожню карту, яку треба імплементувати в повному обсязі. А звіт ЄК дає Україні чіткий сигнал, що треба готуватися до скринінгу та двосторонніх зустрічей у наступному році. І чим швидше ми розпочнемо реформи, тим швидше будемо готові стати членом ЄС.



## Джерела інформації

📖 Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року». <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224?fbclid=IwAR2wBTVoHXQtPZtuJshkIRK1twU55Dcn4Uo1eqaEwbgO319OtNvw935tTrc>

📖 Офіційний вебпортал Парламенту України: <https://www.rada.gov.ua>

📖 Путівник acquis ЄС (Євродайджест): огляд актів, прийнятих у червні – серпні 2024 року. [https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33101.pdf?fbclid=IwY2xjawGBecxleHRuA2FlbQIxMAABNHYncnPHNu3iKYA3kHqKsCoYzUofH9XzJRXm964OKPdJZYhXm4kDPZl9tEA\\_aem\\_Sn4jcBNTkEfMoTZRL9uwXQ](https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33101.pdf?fbclid=IwY2xjawGBecxleHRuA2FlbQIxMAABNHYncnPHNu3iKYA3kHqKsCoYzUofH9XzJRXm964OKPdJZYhXm4kDPZl9tEA_aem_Sn4jcBNTkEfMoTZRL9uwXQ)

📖 Матеріали/Діяльність Робочої групи з питань розробки законодавчих ініціатив щодо імплементації в українське законодавство норм і рекомендацій ЄС у сфері екологічного контролю, екологічної шкоди та екологічної відповідальності – <https://komekolog.rada.gov.ua/news/Topnovyna/76771.html>

📖 Критичний аналіз відповідності проекту Закону України «Про державний екологічний контроль» Рекомендації ОЕСР щодо забезпечення дотримання природоохоронного законодавства. <https://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/37703.pdf>

📖 Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: <https://mepr.gov.ua>

📖 Заяви УНП ФГС СхП та УС ПГС: <http://eap-csf.org.ua/shcho-my-robymo/zaiavy/>

📖 Позиційний документ «Здійснення довіллевих реформ на шляху до ЄС: позиція громадськості» <https://www.dossier.org.ua/news/implementation-of-environmental-reforms-on-the-way-to-the-eu/>

📖 Позиційний документ РГ 3 «Довкілля, зміна клімату та енергетична безпека» Української платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства та РГ 5 «Енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату» Української сторони платформи громадянського суспільства Україна – ЄС «Довкіллеві реформи та вдосконалення екологічної політики задля зеленого відновлення України. 11 червня 2024 року». <http://eap-csf.org.ua/2024/06/11/dovkillievi-reformy-ta-vdoskonalennia-ekolohichnoi-polityky-zadlia-zelenoho-vidnovlennia-ukrainy/>

📖 Моніторинг вступу до ЄС. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» <https://rac.org.ua/topics/vstup-do-yes-uk/monitoryng-vstupu-do-yes/>

📖 «Наближення законодавства України до регламентів ЄС в довіллевій та кліматичній сфері. Аналітична записка. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2024)». <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/racse-approximation-of-ukrainian-legislation-to-eu-regulations-ukr.pdf>

📖 Матеріали МБО «Екологія. Право. Людина»: <https://epl.org.ua>

📖 Матеріали Національного екологічного центру України: <https://necu.org.ua>

📖 Матеріали МБО ІЦ «Зелене досє»: <https://www.dossier.org.ua/library/>

📖 Матеріали ГО «Екоclub» (Рівне): <https://ecoclubrivne.org>

📖 Матеріали ГО SaveDnipro: [https://www.savednipro.org/open\\_data\\_article/](https://www.savednipro.org/open_data_article/)

📖 Аналітичні матеріали проекту «Системні екологічні реформи на шляху до ЄС: взаємодія парламенту і громадянського суспільства»:

- «Втрата зеленої складової у відновленні України як наслідок другорядності екологічної політики», Київ 2024: <https://necu.org.ua/vtrata-zelenoyi-skladovoyi-u-vidnovlenni-ukrayiny-yak-naslidok-drugoryadnosti-ekologichnoyi-polityky/>
- «Прозорість, залучення громадськості, підзвітність влади — фундаментальні засади довкіллевих реформ для вступу в ЄС в умовах війни», Київ 2024: <https://necu.org.ua/prozorist-zaluchennya-gromadskosti-pidzvitnist-vladi-fundamentalni-zasadi-dovkillevih-reform-dlya-vstupu-v-es-v-umovah-viyni/>
- «Інституційна реформа система охорони довкілля України — ОБОВ'ЯЗКОВА умова членства в ЄС», Київ 2024: <https://necu.org.ua/instytucijna-reforma-systema-ohorony-dovkillya-ukrayiny-obovyazkova-umova-chlenstva-v-yes/>
- «Український парламент і системні екологічні реформи: шлях до ЄС». Миколаїв, 2024: <https://necu.org.ua/ukrayinskyj-parlament-i-systemni-ekologichni-reformy-shlyah-do-yes/>

Інформація підготовлена в рамках проєкту «Підтримка діяльності Української національної платформи ФГС СхПу 2024 р.», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

### **Контактна інформація**

Українська національна платформа  
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства

<http://eap-csf.org.ua>

[unp.eap@gmail.com](mailto:unp.eap@gmail.com)

[www.facebook.com/unp.eap.csf](http://www.facebook.com/unp.eap.csf)

