

ДОВКІЛЬНА ТА КЛІМАТИЧНА СТІЙКІСТЬ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА — ОЦІНКА ПЕРСПЕКТИВИ ДОСЯГНЕННЯ В УКРАЇНІ — 2

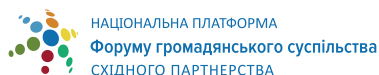
Основні тези

Київ – 2021



Ця публікація підготовлена в рамках ініціативи «**Довкілля та кліматична стійкість Східного партнерства — оцінка перспективи досягнення в Україні — 2**», що виконується в рамках проекту «Підтримка діяльності Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП)», який адмініструє Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, що фінансується Форумом громадянського суспільства Східного партнерства та Європейською Комісією.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторів і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.



Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua>) — це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси у 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 фундаментальним свободам. ФГС СхП — це позапартійна добровільна неурядова організація.

Довкілля та кліматична стійкість Східного партнерства — оцінка перспективи досягнення в Україні — 2. Основні : аналітичний документ / Наталія Андрусевич, Руслан Гаврилюк, Анна Голубовська-Онісімова, Олена Кравченко, Наталія Куць, Тамара Малькова; Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. — Київ, 2021. — 16 с.

АВТОРИ

Наталія Андрусевич (РАЦ «Суспільство і довкілля»)

Руслан Гаврилюк (Національний екологічний центр України)

Олена Кравченко, Наталія Куць (МБО «Екологія-Право-Людина»)

Тамара Малькова (МБО ІЦ «Зелене досьє»)

Анна Голубовська-Онісімова

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ I. Політика екологічної та кліматичної стійкості після 2020	5
1.1. Нові цілі Східного партнерства та можливості для України: механізми та інструменти	5
1.2. Екологічна політика ЄС та Європейський зелений курс	6
1.3. Розвиток політик екологічної та кліматичної стійкості в Україні: стан та перспективи	8
Розділ II. Сценарії досягнення кліматичної та довкільної стійкості в Україні на наступні 5 років	11
Висновки та рекомендації	14

ВСТУП

Україна як країна-лідер ініціативи Східного партнерства та підписант Угоди про асоціацію з Європейським Союзом в умовах пріоритетизації зеленого порядку денного водночас і у внутрішній, і в зовнішній політиці Європейського Союзу зобов'язана відреагувати прогресивними змінами та реформами всередині країни.

Домашнім завданням для України в найближчі 5 років стає досягнення довгільної та кліматичної стійкості — ключового пріоритету нової політики Східного партнерства після 2020 року. Досягнення такої цілі потребуватиме більш широких реформ, ніж навіть передбачено Угодою про асоціацію, яка, враховуючи оновлення політики Східного партнерства та прагнення долучитися до Європейського зеленого курсу, сама потребуватиме оновлення, зокрема додатків XXX та XXXI.

Східне партнерство, започатковане у 2009 році, стало спільною ініціативою ЄС, його країн-членів та 6 східноєвропейських партнерів: Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Грузії, Молдови та України. Ініціатива базується на відданості принципам міжнародного права та на фундаментальних цінностях, таких як демократія, верховенство права, права людини та основні свободи. Східне партнерство спрямоване на зміцнення та поглиблення політичних та економічних відносин між ЄС та країнами регіону та, серед іншого, підтримує досягнення цілей глобальної політики, зафіксованих Паризькою угодою про зміну клімату, Порядком денним ООН у сфері сталого розвитку до 2030 р. та Цілями сталого розвитку (ЦСР).

Нова політика Східного партнерства після 2020 року, що має бути затверджена на Саміті Східного партнерства, який відбудеться 15 грудня 2021 р., враховує ключові принципи Європейського зеленого курсу — нової програми дій Європейської Комісії. Метою ЄЗК

є перехід до кліматично нейтральної Європи із справедливим і процвітаючим суспільством, із сучасною ресурсоефективною і конкурентоспроможною економікою з нульовими викидами парникових газів (ПГ) та економічним зростанням, не пов'язаним зі інтенсифікацією використання природних ресурсів. Інтеграція пріоритетів ЄЗК до політики Східного партнерства визначатиме формат та динаміку відносин ЄС з країнами-сусідами в рамках ініціативи.

Авторський колектив у складі членів Робочої групи 3 «Довкілля, зміни клімату та енергетична безпека» УНП ФГС провів аналіз перспектив та встановлення ключових індикаторів довгільної та кліматичної стійкості України в контексті досягнення цілей Східного партнерства після 2020 року. Результати дослідження¹ будуть використані для формування рекомендацій Української національної платформи Форуму громадянського суспільства (УНП ФГС) до уряду України та для подальшого громадського моніторингу реформ і прогресу України в досягненні довгільної та кліматичної стійкості.

¹ http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/ECR_2021_web-1.pdf

ПОЛІТИКА ЕКОЛОГІЧНОЇ ТА КЛІМАТИЧНОЇ СТІЙКОСТІ ПІСЛЯ 2020



1.1 Нові цілі Східного партнерства та можливості для України: механізми та інструменти

Цілі нової політики СхП черговий раз вказують на те, що питання довкілля повинні бути інтегровані в інші сфери життєдіяльності країни, а не відкидатись як другорядні при вирішенні економічних та соціальних проблем, у тому числі у часи пандемії та інших криз. Така позиція ЄС та бачення політики СхП дає новий поштовх для України зробити охорону довкілля наскрізним елементом політики держави, а також враховувати наслідки для довкілля при обранні того чи іншого політичного рішення.

Спільний робочий документ Єврокомісії «Відновлення, стійкість та реформи: пріоритети Східного партнерства після 2020 року» визначає зобов'язання ЄС в регіоні Східного партнерства та встановлює 10 топ-цілей на наступні 5 років, які поділені на 5 напрямків спільних дій.

Зокрема, 2 цілі встановлено для напрямку «Разом до довкілцевої та кліматичної стійкості»: отримання доступу до безпечної питної води для додаткових 3 млн людей, проведення моніторингу та покращення якості повітря у 300 містах² (підрозділ «**Покращення здоров'я та добробуту населення**»), а також зниження енергоспоживання 250 000 домогосподарствами на щонайменше 20% завдяки енергоефективності (підрозділ «**Зміцнення енергетичної та ядерної безпеки**»).

Також, ставиться завдання щорічної підготовки відкритого звіту Уряду щодо довкілля і підвищення зеленої та кліматичної обізнаності громадськості, зокрема, завдяки інформаційним кампаніям, що мусять дістатися щонайменше 50% населення.

Підрозділ «**Циркулярна економіка, кліматична нейтральність та зелене зростання**» зобов'язує сприяти переходу до більш ресурсоефективного та декарбонізованого виробництва у співпраці з ЄС та його країнами-членами. Для цього, серед іншого, передбачається посилити кліматичні політики (особливо з адаптації до зміни клімату) та екологічні інвестиції згідно з Європейським Зеленим курсом, щоб досягти кліматичної нейтральності до 2050 року та вдосконалити екологічне врядування.

Підрозділ «**Біорізноманіття та база природних активів економіки**» націлений на збереження біорізноманіття та зміцнення природоресурсної бази економіки, в т. ч. шляхом розширення та з'єднання охоронюваних територій, таких як Смарагдова мережа, і відновлення екосистем, а також вдосконалення управління водними ресурсами та лісами.

Також, у підрозділі «**Зміцнення енергетичної та ядерної безпеки**» планується підтримка переходу на чисту енергію через розвиток енергоефективності, відновлюваної енергетики та стійкої енергетичної інфраструктури, зміцнення національних законодавчих рамок відповідно до договору про Енергетичне співтовариство та двосторонніх зобов'язань з ЄС тощо.

Підрозділ «**Прискорюючи перехід до стійкої та розумної мобільності**» передбачає зміцнення і розширення практики стійкого планування міської мобільності.

Водночас, документ містить Економічний та Інвестиційний план для СхП на новому етапі. Крім цього, плануються фланманські ініціативи для країн СхП, 5 з яких будуть впроваджуватись в Україні.

2 JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10456-2021-IN/IT/en/pdf>

1.2 Екологічна політика ЄС та Європейський зелений курс (ЄЗК)

Європейський зелений курс — це нова стратегія зростання, яка має на меті перетворити ЄС на справедливе та процвітаюче суспільство із сучасною, ресурсоефективною та конкурентоспроможною економікою, де у 2050 році не буде викидів парникових газів, а економічне зростання буде відокремлене від використання ресурсів.

Зелена трансформація буде трендом в найближчі роки, оскільки саме на такий розвиток ЄС є запит від громадян і є чітко закріплені наміри ЄС. У грудні 2019 року Європейська Комісія прийняла комюніке «Європейський зелений курс»³. ЄЗК — один з шести пріоритетних напрямків програми дій Європейської Комісії, на основі якої буде рухатись ЄС протягом 2019–2024 років.

Європейський зелений курс це не лише про клімат і довкілля. Це програма амбітної трансформації, «озеленення» практично усіх сфер суспільного життя. Амбітною метою ЄЗК є кліматично нейтральна Європа до 2050 року, тому кліматичні цілі є наскрізними для усіх секторів, що входять до сфери впливу ЄЗК:

ЄЗК ставить конкретні завдання у дев'яти сферах,

- (1) Зміна клімату — скорочення викидів парникових газів (ПГ) до 50–55% у 2030 році, інтеграція кліматичних цілей в усі сектори економіки; 25% бюджету ЄС — на кліматичні дії.
- (2) Енергетика — декарбонізація енергетичної системи, розвиток ВДЕ, енергоефективність, скорочення споживання вугілля, нафти і газу тощо
- (3) Промислова стратегія для циркулярної економіки — перехід промисловості на сталу модель інклюзивного зростання; декарбонізація енергоінтенсивних

секторів; підтримка зеленого переходу малих та середніх підприємств.

- (4) Стала та розумна мобільність — скорочення викидів ПГ на 90%, збільшення частки ВДЕ у транспортному секторі за рахунок подальшого розвитку та впровадження електромобілів та низьковуглецевих видів палива, тощо
- (5) Зелене сільське господарство — скорочення використання хімікатів, розвиток органічного виробництва (частка земель під органічним виробництвом — 25% до 2030 року), зменшення продуктових відходів.
- (6) Біорізноманіття — контроль за імпортованими товарами, які можуть негативно впливати на збереження лісів, боротьба з незаконним рибальством, амбітні природно-заповідні показники (30% суші та 30% морських територій — природоохоронні території). 1/3 усіх заповідних територій ЄС — строго охоронювані; 25 тис. км річок відновлено до стану природної течії).
- (7) Нульове забруднення — вільне від токсичних речовин довкілля ЄС; посилення вимог до якості повітря, вод і ґрунтів. амбітні показники щодо зменшення впливу забруднення на здоров'я населення.
- (8) Фінанси — врахування екологічних, соціальних і управлінських ризиків у регулюванні фінансових послуг; таксономія сталої економічної діяльності.
- (9) ЄС як глобальний лідер — просування амбітного порядку денного на глобальному рівні у сфері охорони довкілля, зміни клімату, енергетичної політики; посилення зобов'язань у сфері сталою розвитку у торговельних угодах ЄС.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. COM/2019/640 final // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

ЄЗК є частиною стратегії для імплементації Порядку денного ООН та цілей сталого розвитку⁴.

Європейський Союз не може самостійно досягти амбітних цілей ЄЗК, тому важливими є дії за межами ЄС та використання вже існуючих інструментів та партнерств, зокрема з країнами-сусідами. Це стосується і політики Східно-го партнерства (детальніше див. Пункт 1.1).

Уряд України заявив про наміри України стати частиною Європейського зеленого курсу ще у грудні 2019 року. Далі питання порушувалось на 6-му засіданні Ради Асоціації у січні 2020 року та 26-му Саміті Україна-ЄС у жовтні 2020 року.

За підсумками засідання Ради Асоціації у лютому 2021 року було визначено низку пріоритетних напрямків взаємодії з ЄС з питань ЄЗК, зокрема, сфери енергоефективності, трансформації вугільних регіонів, розвитку водневої енергетики, промислові альянси та архітектура кліматичного врядування⁵.

Наразі найбільш активна робота щодо синхронізації та долучення до ЄЗК в Україні відбувається у сфері енергетики (розвиток водневої енергетики, трансформація вугільних регіонів) та сфері промисловості (закріплення принципів декарбонізації та цифровізації у Національній економічній стратегії до 2030 року, долучення України до низки зелених альянсів, діалог з ЄС щодо застосування СВМ до України). Важливим позитивним сигналом однакового вектору руху з ЄС в напрямку кліматично нейтральності Європи стало затвердження та подання Україною оновленого національно визначеного внеску до Паризької угоди, яким Україна запланувала зменшити до 2030 р. викиди парникових газів порівняно з 1990 р. на 65% (проти попередніх 40%). Досягнення кліматичної нейтральності планується до 2060 року.

Тим не менше, інші цілі в межах ЄЗК потребують більшої інтеграції в стратегічні документи, практичні інструменти та дії в Україні.

В Україні, на відміну від інших країн Східного партнерства, постійно ведуться дискусії щодо долучення до ЄЗК, щодо можливостей, переваг, загроз. Про це говорять державні органи, громадськість, експерти, бізнес. Бізнес найбільше турбують саме загрози — для торгівлі, експорту, особливо в контексті наміру Європейського Союзу запровадити карбонове коригування імпорту (СВАМ).

Для успішного слідування вимогам ЄЗК Україні потрібно послідовно виконати певні кроки, зокрема, зобов'язання щодо інтеграції екологічної політики до всіх галузей економіки, насамперед, ресурсомістких, а також провести інституційну та фінансову реформи доквілевої галузі. Без цього декларації про приєднання до ЄЗК не будуть підкріплені необхідними впроваджувальними механізмами, а тому чи навряд отримають суттєву підтримку від ЄС.

4 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European future. European action for sustainability (SWD(2016) 390 final) // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A739%3AFIN>

5 Спільна заява за результатами 7-го засідання Ради асоціації між Україною та ЄС. 11 лютого 2021 року. // <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>

1.3 Розвиток політик екологічної та кліматичної стійкості в Україні: стан та перспективи

Україна пройшла довгий шлях розвитку та впровадження власної екологічної політики, яка формувалася здебільшого під впливом зовнішніх чинників, ключові серед яких процес «Довкілля для Європи», участь у міжнародних договорах, Східне партнерство, Угода про асоціацію з ЄС. Країни ЄС розпочали шлях екологізації державної політики та економіки значно раніше та суттєво випереджають Україну за екологічними показниками, якістю довкілля та, відповідно, ефективністю екологічної політики та впровадженням принципів належного екологічного врядування (НЕВ).

Належне врядування — це новий, горизонтальніший спосіб правління порівняно з традиційним, ієрархічним, державо-централізованим способом державного управління. Ми виділяємо саме належне екологічне врядування тому, що ця модель управління передбачає інтеграцію екологічних вимог до усіх сфер життєдіяльності країни.

Дотримання і розвиток 5 основних принципів НЕВ — прозорість/відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість політики, що стосується довкілля — закладають підвалини забезпечення незворотності екологічних реформ водночас і в країнах СхП, і в Україні.

Вирішальний вплив на формування екополітики України протягом останнього десятиліття справив процес підготовки до асоціації з ЄС (2009, Порядок денний асоціації зобов'язував Україну підготувати рамкову екологічну стратегію) та участь у Східному партнерстві.

Оновлена і схвалена в 2019 р. Стратегія державної екологічної політики є важливим досягненням і основним рамковим документом екополітики України до 2030 року та містить 30 цільових показників.

Її головна мета — досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне

довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем.

Цілі Стратегії включають:

- (1) формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва;
- (2) забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України;
- (3) забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України;
- (4) зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення;
- (5) удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління.

Завдання Стратегії в цілому адекватно відображають вимоги Угоди про асоціацію. Більшість з 30 цільових показників відповідає показникам цілей сталого розвитку.

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

Заходи з підготовки комплексної реформи системи управління НПС відсутні в Національному плані дій з охорони НПС на 2020–2025 рр.⁶, затвердженому КМУ

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

21.04.2021 р. на виконання Стратегії екополітики. План традиційно є переліком заходів, а не середньостроковим документом планування з досягнення цільових показників.

Згідно з Угодою про асоціацію та Стратегією екополітики Україна мусить затвердити галузеві стратегії щодо покращення якості повітря, якості води і управління водними ресурсами, управління відходами та ресурсами, захисту природи (збереження біологічного та ландшафтного різноманіття), промислового забруднення та промислових аварій, хімічних речовин. У цих стратегіях, зокрема, мусять бути чітко визначені терміни і основні етапи імплементації, адміністративна відповідальність та фінансові стратегії залучення інвестицій в інфраструктуру та технології. Поки що така Стратегія та Національний план дій були прийняті тільки для сектору поводження з відходами.

Після знищення самостійного органу з охорони довкілля в складі центральної виконавчої влади в 2019 р., його було відновлено в 2020 р., проте, чинна структура державного екологічного управління залишається нестабільною і не зможе подолати ті виклики, які стоять перед Україною в екологічній та довкіллевій сфері.

Проблеми екологічних фінансів: відсутність моніторингу ефективності природоохоронних заходів, нецільове використання, непрозорість розподілу коштів, надходження коштів тільки наприкінці звітного фінансового року (необхідно використати протягом поточного року або повернути до бюджету), що унеможливує реалізацію результативних програм, а загалом – відсутність цілеспрямованої фінансової політики в екологічній сфері.

Крім проблем із цільовим плануванням та неефективною інституціональною будовою, природоохоронна галузь залишається чи не найбільш недофінансованою серед інших. Так, частка витрат Зведеного бюджету України в 2020 на освіту склала 252,3 млрд грн (6% від ВВП), витрат на духовний та фізичний розвиток – 31,7 млрд грн (0,8%), витрат на охорону здоров'я – 175,8 млрд грн (4,2%), соціальний захист та соціальне забезпечення – 346,7 млрд грн (8,3%), а на охорону навколишнього середовища – 9,1 млрд грн (0,2%)⁷.

Реформа порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи – Екологічного фонду, – є невід'ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.⁸ Оперативна ціль “Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки” містить спільні для усіх регіонів завдання за напрямом “Формування мережі природоохоронних територій, збереження та відтворення екосистем, поліпшення стану навколишнього природного середовища”, з особливою увагою до забезпечення охорони земель, підтримання екологічної безпеки, впровадження комплексу заходів щодо запобігання та адаптації до зміни клімату. Серед 23 показників досягнення цілей Стратегії, 8 – екологічні, в тому числі щодо включення кліматичних питань до документів державного планування.

Нещодавно була прийнята Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року⁹. Цей довгоочікуваний документ направлений на зменшення рівня промислового забруднення, створення ефективної системи хімічної безпеки, забезпечення раціонального використання природних ресурсів й досягнення «доброго» екологічного стану вод, забезпечення сталого лісоуправління та підвищення адаптивної здатності лісових екосистем, підвищення ефективності державної системи ОВД та державного нагляду (контролю) у сфері ОНПС, збереження біорізноманіття та забезпечення розвитку ПЗФ в Україні, посилення адаптаційної спроможності та стійкості соціальних, економічних та екологічних систем до зміни клімату тощо. Впровадження стратегії забезпечить Операційний план її реалізації на 2022–2024 рр. та Національний план дій з ОПНС до 2025 р.

7 <https://mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information>

8 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-n#n11>

9 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-ekologichno-a1363r>

Значна частина екологічних зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію та цілями СхП до 2020 року залишається не виконаною. Видатним кроком вперед стала розробка і прийняття європейських законів про ОВД (2017) та CEO (2018), проте, застосування цих інструментів екологічної інтеграції стикається із значними перешкодами. З боку законодавців, спостерігається гальмування екологічних реформ, особливо тих, що стосуються інтересів великих промислових забудовників, землевласників та забудовників.

Порівнюючи екологічні цілі та показники рамкової Стратегії України, Східного партнерства та ЄЗК (див. Додаток 1), можна відзначити наступне. Оскільки етап інтеграції екологічної політики до економічної та соціальної в Україні ще не пройдено, інтегральний підхід до стратегічного екологічного планування переважно відсутній, хоча, в 2021 році відбулися певні позитивні зрушення.

Поки що екологічні завдання, що стосуються здоров'я людей та добробуту (ціль 1 політики СхП), знаходяться в цілі 4 Стратегії, що стосуються екологічних ризиків.

Водночас перша ціль політики СхП — це еколого-соціальний вимір, який також розвинений у Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату.

Оскільки Міндовкілья все ще відповідає і за охорону природних ресурсів, і за їх використання (функція господарювання), ця суміш функцій породжує еkleктичність цілей. Тому, якщо слідувати цілям СхП 2 — підвищення ресурсоефективності економік і 3 — природна база економік, доводиться розділяти завдання з охорони природи та ефективності використання природних ресурсів, які в Стратегії екополітики знаходяться в одній цілі 2 «Забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України».

Що стосується належного екологічного врядування та зміцнення системи державного управління для зеленого зростання (ціль 4 СхП), то в Стратегії екополітики цьому присвячені дві цілі: ціль 1 визначає просвіту, освіту та інформування як пріоритет для формування свідомого споживача, а належне екологічного врядування та інституційна реформа є завдан-

нями для цілі 5 «удосконалення екологічного управління».

Подальші цілі СхП, що стосуються енергетики та мобільності, можна порівнювати з ціллю 3 Стратегії екополітики «Забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України». Це важлива ціль для України, яка включає завдання (в тому числі, згідно з Угодою про асоціацію) щодо прийняття галузевих екологічних стратегій, в яких мають бути визначені спільні цілі для екологічного та економічних напрямків розвитку, а їх підготовка дозволяє гармонізувати та погодити позиції різних стейкхолдерів.

Що стосується цілей ЄЗК, то у порівнянні з цілями Стратегії екополітики можна відзначити, що загальні напрямки (вектори) в цілому збігаються, проте, в ЄЗК вони виглядають набагато амбітнішими та більш конкретно сформульованими, ніж в Стратегії. Крім того, варто пам'ятати, що ступінь екологічної інтеграції в ЄС значно вища, як і ефективність політики¹⁰.

Слід відзначити, що підготовлені і прийняті Урядом протягом 2020–21 років Економічна стратегія, Стратегія регіонального розвитку та Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату — до 2030 року, а також Національний план дій до 2025 року є, здебільшого, когерентними, не протирічать одне одному та, найголовніше, Екологічній стратегії у пріоритетах і показниках (крім більш амбітної цілі зниження викидів парникових газів у новому НВВ) екологічної політики, створюють синергичну дію і значною мірою сприяють інтеграції екологічної політики до галузевих та регіональних політик.

Необхідно розробити (за участі громадськості) та впровадити системну інституційну та фінансову реформу у природоохоронній царині та заборонити зміни структури цієї системи на 5 років, до оцінки звіту про досягнення цілей екологічної політики.

¹⁰ Див. Додаток 1. Зведені цілі та показники стратегічних документів України, СхП та ЄЗК, що стосуються довкілля та клімату.

СЦЕНАРІЇ ДОСЯГНЕННЯ КЛІМАТИЧНОЇ ТА ДОВКІЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ НА НАСТУПНІ 5 РОКІВ



Нинішній амбітний Зелений курс ЄС передбачає системний перехід, який стосується не тільки і не стільки екологічних відомств у країнах, а всієї економіки і навіть способу життя багатьох людей. Нова екологічна та кліматична політика торкнеться, безумовно, і країн-сусідів ЄС, перш за все, країн Східного партнерства. Нові цілі й очікувані досягнення СхП також орієнтуються на ЄЗК, вводять екологічну тематику в інші розділи, роблячи її наскрізною. Прагнення кліматичної нейтральності, стимулювання зелених інвестицій, розвиток чистих технологій, зелених товарів та сервісів, а також створення вже зараз, заради майбутнього кліматично нейтрального континенту, інноваційних та сталих ланцюгів цінностей – ці пріоритети вмонтовані в загальну архітектуру нового документа СхП.

І водночас нові цілі СхП орієнтують нас на галузеве та двостороннє співробітництво, поступове вирішення проблем, розв'язання конкретних завдань, що, на переконання авторів, має стати базою для системних перетворень. Можна пояснити такий підхід тим, що ситуація в країнах СхП дуже нерівномірна, що це співтовариство орієнтується на реалії, які не дозволяють ставити рівні за амбітністю цілі для всіх шести країн. Треба враховувати і ті трагічні події, що нині відбуваються в країнах СхП, і все це на фоні пандемії. Але, тим не менш, різниця між ЄЗК та планами СхП очевидна, і ми маємо визначити для себе найбільш прийнятні варіанти розвитку.

Якщо ми, декларуючи приєднання до Європейського зеленого курсу, не прагнемо системних змін – матимемо відчутні економічні проблеми, навіть при тому, що досягатимемо цілей СхП. Якщо ми хочемо залишитись реальним партнером ЄС, гравцем на міжнародних ринках, і забезпечити здорове життя нашого населення, нам треба виходити за рамки загальних цілей СхП, ставити більш амбітні завдання. Чи можливо це?

Пропонуємо три можливі сценарії розвитку подій в Україні; вони базуються на дійсних міжнародних та внутрішніх документах, а також враховують ті пропозиції, які винесені на обговорення, але ще не ухвалені офіційно.

Амбітний (оптимістичний) сценарій

Системність на всіх рівнях, інтеграція екологічної складової до всіх програм і політик, синхронізація екологічної політики з кліматичною, пріоритетність здоров'я і благополуччя людей та успішне впровадження запланованих для цього заходів під ретельним наглядом громадянського суспільства.

Тобто, національні та галузеві плани й стратегії всіх рівнів узгоджені між собою і з міжнародними зобов'язаннями України (цілі сталого розвитку ООН, міжнародні конвенції, завдання Східного партнерства, ЄЗК) таким чином, що в кожній галузі/ регіоні передбачені і впроваджуються конкретні кроки для досягнення прийнятних зобов'язань.

Реформована система врядування.

В ідеальному баченні в Україні впроваджуються принципи **належного екологічного врядування**, згідно з якими екологічна політика стає ефективною, що, серед іншого, включає злагоджену роботу сучасної управлінської моделі, згідно з якою громадськість інформується і залучається до підготовки та прийняття рішень на постійній основі.

Заради поліпшення **здоров'я та благополуччя** населення переглянуті плани дій та показники стосовно зменшення забруднення повітря, води та ґрунту, в тому числі токсичними речовинами, запроваджене нульове забруднення. Повітря та вода стали чистішими, а рівень захворюваності знизився.

100% державних та місцевих планів та програм, що підпадають під CEO, проходять стратегічну

екологічну оцінку, а всі нові об'єкти — оцінку впливу на довкілля. Працюють відкриті онлайн-реєстри з ОВД та CEO. Всі екологічні дані доступні онлайн, система доступу до інформації про стан довкілля синхронізована з європейською. Ми здатні передбачити екологічні ризики й управляти ними.

Економічний розвиток не залежить від збільшення використання природних ресурсів і енергії, не сприяє підвищенню рівня забруднення навколишнього природного середовища.

Натомість впроваджено сталий низьковуглецевий розвиток всіх галузей економіки, стає реальністю досягнення 100% кліматичної нейтральності до 2050 року. Адаптація до зміни клімату та зменшення ризику стихійних явищ є основним компонентом секторальних політик, особлива увага приділяється вразливим до клімату галузям (сільське та лісове господарство, міста). Прийнята політика, якою визначається повний перехід на **циркулярну економіку**. Промисловість застосовує сталу модель інклюзивного зростання. Відбувається декарбонізація енергоінтенсивних секторів. Запроваджено **виробництво чистого водню** (Україна приєдналася до водневого альянсу ЄС і успішно працює, створено національну стратегію розвитку гідрогену). Збільшено обсяги виробництва енергії за рахунок відновлюваних джерел. Зменшено обсяги використання викопних видів палива, зокрема вугілля, та скорочено кількість викидів парникових газів. Відбувається реновація неенергоєфективних будівель. Підвищено енергетичну незалежність та ядерну безпеку країни.

Сільське господарство залишається в пріоритеті, фермери скорочують використання пестицидів та добрив, розвивають органічне виробництво й віддають частки своїх земель на відродження дикої природи. Така поведінка фермерів стимулюється державою через фінансові механізми й преференції в міжнародній торгівлі.

Питання щодо цінності біорізноманіття включені до національних, місцевих, стратегічних, програмних документів та планів розвитку економіки та її галузей. Це підтримується дієвими механізмами транскордонного, басейнового та національного управління водними, лісовими та спеціально охоронюваними природними ресурсами.

Вся ця діяльність підтримується **фінансовими механізмами**. Екологічний та кліматичний фонд та міжнародні програми стимулюють та підтримують системні перетворення. Угода про Асоціацію з ЄС оновлена і виконується випереджуваними темпами. **Громадськість** залучена до всіх процесів.

Мінімальний (негативний) сценарій

Амбітні плани не підтримуються на рівні уряду, суспільство не вважає екологічну політику пріоритетною, а екологічне врядування не змінюється по суті, відбуваються лише зміни персоналії та перекидання відомств з одного міністерства до іншого. Галузеві стратегії та програми секторів економіки розвиваються відокремлено, не узгоджуються з екологічними та кліматичними вимогами. Поставлені цілі СхП досягаються частково. Зобов'язання в рамках УА переглядаються, виконуються не вчасно і не повністю.

Плани дій та показники стосовно зменшення забруднення повітря, води та ґрунту, в тому числі токсичними речовинами, не розробляються вчасно, а розроблені документи обмежуються загальними формулюваннями, без чітких показників досягнень, виконання яких не контролюється. Такі документи швидше й легше приймаються Парламентом та урядом, зустрічаючи менше опору з боку бізнесових структур, і ситуація не тільки не покращується, а й погіршується. В результаті, забруднення навколишнього середовища продовжується і посилюється.

Державні та місцеві плани й програми та нові об'єкти проходять екологічну оцінку (CEO і ОВД) лише під натиском активних ОГС, але забудовники та замовники будь-якими засобами намагаються зменшити цей натиск або змінити законодавчі вимоги до оцінки. Доступ до екологічних даних складний, система доступу до інформації про стан довкілля не синхронізована з європейською.

Економічний розвиток і надалі залежить від збільшення використання природних ресурсів і енергії, зокрема, викопних видів палива. Про сталий низьковуглецевий розвиток та кліматичну нейтральність можна забути, адже адаптація до зміни клімату та зменшення ризику стихійних явищ залишається поза увагою секторальних політик. Вразливі до

зміни клімату сільське та лісове господарство й міста відчувають катастрофічну нестачу води, забрудненість повітря та навалу відходів. Енергетична незалежність та ядерна безпека — залишаються під великим питанням.

Втім, ЄЗК впливає на торгівлю та розвиток економіки: найбільш прогресивні бізнеси переорієнтувалися й успішні на європейському ринку, а підприємства із застарілими технологіями банкрутують. Відсутність підтримки з боку держави фермерів, які прагнуть розвивати більш стійке господарство у гармонії з природою, обмежить кількість продукції та можливості її виходу на європейський ринок (зокрема, через запровадження екологічних вимог на кордоні з ЄС).

Україна поступається позиціями на ринку ЄС тим, хто вчасно встиг модернізуватися, і залишає своє населення в умовах негативних впливів на здоров'я і необізнаності щодо можливостей змінити ситуацію на краще.

Поміrkований (найбільш реалістичний) сценарій

Амбітні плани щодо впровадження ЄЗК в Україні розтягуються в часі. Принципи належного екологічного врядування впроваджуються фрагментовано. Процес реорганізації управління галуззю просувається повільно. Зміни/реструктуризація в Міндовкільлі відбуваються, але складно оцінити їх ефективність. **Система реформується повільно.**

Проте, у консультаціях з громадськістю розробляється, приймається і починає впроваджуватися план реформи державної інституціональної та фінансової систем у сфері охорони довкілля.

Інтеграцію екологічної складової до політик та/або програм доводиться лобювати на різних рівнях, але поступово вона окреслюється та схвалюється на рівні уряду. Відбувається перегляд та затвердження національного плану дій, конкретних заходів, політик, програм, відповідно до Угоди про Асоціацію з ЄС, перегляд якої відбувається, а виконання прискорюється.

Державні та місцеві плани й програми та нові проекти проходять екологічну оцінку (СЕО). Активні ОГС та громади долучаються до процесів, але відчувають постійний опір забудовни-

ків на всіх рівнях, включаючи парламентський. Циркулярна економіка впроваджується спочатку в окремих компаніях, але потроху поширюється як успішні та економічно вигідні практики. Зменшується обсяг утворення відходів і збільшується обсяг їх переробки та повторного використання на основі інноваційних технологій та виробництв, частка спалених та утилізованих відходів у загальному обсязі утворених відходів зростає. Збільшилася частка енергії з відновлюваних джерел.

Українські аграрії орієнтуються на умови, поставлені європейською аграрною стратегією («Від ферми до виделки»), але далеко не всі встигають переформувати свої господарства відповідно до її вимог, а тому полишають європейський ринок, переорієнтовуючись на інші ринки світу. Якість ґрунтів повільно покращується, впроваджується більш ефективна система підвищення їх родючості, зменшується негативний вплив пестицидів та агрохімікатів, працює закон про ГМО та органічне виробництво.

Завдяки врахуванню питання цінності біорізноманіття, зменшено обсяги рубок лісів та опустелювання. Лісистість території країни та частка площі територій та об'єктів природно-заповідного фонду в загальній території країни збільшилися, як і частка територій природно-заповідного фонду в гірських регіонах. Працює екологічний та кліматичний фонд.

Фінансова допомога від ЄС, міжнародних фінансових інституцій та цільових програм — основна рушійна сила позитивних перетворень. Національні фінансові механізми працюють здебільшого під зовнішнім впливом. Бюджет країни не враховує екологічні, соціальні й управлінські ризики у регулюванні фінансових послуг. Приватні компанії, які прагнуть бути конкурентоспроможними, запроваджують екологічні заходи чи адаптаційні до зміни клімату, надаючи приклад іншим, рухаючи таким чином поступово прогресивні методи господарювання.

Україна поступається деякими позиціями на ринку ЄС, але успішно розвиває відносини з країнами СхП (є конкурентоспроможною порівняно з ними, зокрема, в галузі сільського господарства).

Сподіваючись на ймовірність сценарію оптимістичного і неможливість дуже поганого, ми розглядаємо можливість як найбільш вірогідного варіанту третього — поміркованого, в якому точкові реформи поєднуються із стратегічними перетвореннями. Проте, і поміркований сценарій швидко може стати негативним, якщо не буде, хоч і повільно, але виконаний головний крок: **у консультаціях з громадськістю розробляється, приймає-**

ться і починає впроваджуватися план інституційної та фінансової реформи у сфері охорони довкілля.

Враховуючи, що протягом 2021 року не було прийнято, практично, жодного ключового екологічного закону, вимога пришвидшити реформування, пришвидшити темпи зеленого переходу стає не просто нагальною, а реальним чинником цивілізаційного вибору.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Нові цілі Східного партнерства після 2020 створюють для України додаткові можливості для вирішення екологічних проблем, виконання міжнародних зобов'язань та для поглиблення співпраці України з Європейським Союзом на додаток до двостороннього діалогу у сфері охорони довкілля.

Вирішальне значення у формуванні нових амбітних цілей Східного партнерства має схвалений у грудні 2019 р. Європейський зелений курс — один з шести пріоритетних напрямків програми дій Європейської Комісії, на основі якої буде рухатись ЄС протягом 2019–2024 років.

Європейський зелений курс задаватиме тенденції та визначатиме напрямки розвитку політики і законодавства, зокрема, у сфері довкілля та клімату, не лише для ЄС та його держав-членів, але й матиме суттєвий вплив на зовнішні політики ЄС, зокрема, Східне партнерство.

Україна через прагнення тісної інтеграції з ЄС (набуття членства) має амбіції щодо долучення до Європейського зеленого курсу, і в цьому контексті можливі два напрями роботи — синхронізація політик і законодавства України з відповідними документами ЄС або/та розвиток нових сфер співпраці та робота над пріоритетними питаннями через розробку та імплементацію Дорожньої карти для України з Європейського зеленого курсу. Оскільки низка сфер, що підпадають під дію Європейського зеленого курсу, є серед зобов'язань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших міжнародних зобов'язань, питання виконання

положень цих документів є передумовою отримання перспективи членства України в ЄС.

Проте, насамперед, Україна мусить сформулювати власну дорожню карту щодо покращення стану довкілля, тобто забезпечення ефективності у досягненні вже затверджених цілей та завдань, відповідно до дійсної національної екологічної Стратегії та Угоди про асоціацію, надаючи пріоритет інституційній реформі та реформі системи екологічного фінансування.

Україна та її поміркований сценарій екологічних трансформацій на наступні 5 років:

- (1) **Задля позитивного розвитку подій та уникнення негативного сценарію** Україна мусить впровадити власну екологічну Стратегію до 2030 року. Усі інші галузеві та споріднені стратегічні документи, мусять враховувати положення Закону України про Стратегію екополітики на виконання УпроА.
- (2) Слід прискорити впровадження принципів належного екологічного врядування: **прозорість/відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість політики, що стосується довкілля**, які закладають підвалини убезпечення незворотності екологічних реформ як у країнах СхП, так і в Україні.
- (3) Що стосується цілей ЄЗК, то у порівнянні з цілями Стратегії екополітики можна відзначити, що загальні напрями (вектори) в цілому збігаються, проте в ЄЗК вони виглядають набагато амбітнішими та більш конкретно сформульованими, ніж

- у Стратегії. Крім того, варто пам'ятати, що ступінь екологічної інтеграції в ЄС значно вища, як і ефективність політики. Ефективну екологічну політику нам ще слід побудувати, шляхом екологічної інтеграції до секторів економіки.
- (4) Екологічна та кліматична політики мають якнайшвидше бути інтегровані до територіальних програм та стратегій, що дозволить позбутися фрагментарного підходу, болючих помилок та подальшого відставання від країн ЄС.
 - (5) Інституційну та фінансову реформи довкілцевої галузі необхідно розробити за участі громадськості та впровадити з урахуванням заборони змінювати структури цієї системи (хоча б) на 5 років, до отримання результатів оцінки.
 - (6) Фінансова реформа, яку необхідно провести, — це реформування порядку надходження та цільового використання екологічних коштів, у тому числі утворення та підтримка прозорої діяльності окремої юридичної особи — Екологічного та кліматичного фонду, — що є невід'ємною складовою екологічної реформи для забезпечення ефективності «зелених» перетворень. Такий еколого-кліматичний фонд дозволить більш ефективно залучати фінансування ЄС та інших донорів. Ми застерігаємо від вибору «або»-«або», обидва фонди необхідні Україні. Рационально утворити один фонд, на перші 5 років.
 - (7) Розробка й впровадження інноваційних та енергоощадних технологій, застосування циркулярної економіки мають стимулюватися й підтримуватися на урядовому рівні, а також набути поваги у споживачів.
 - (8) Необхідно пришвидшити процес розробки та прийняття законодавчих актів щодо охорони біорізноманіття, запровадження прозорих екологічних процедур, належного нагляду, контролю і відповідальності, моніторингу, вирішення інших горизонтальних і секторальних екологічних проблем.

УКРАЇНА ТА СХП:

- (1) Необхідна участь України у створенні та діяльності інституту екологічної дипломатії та забезпечення участі екологічного посла на міжнародних майданчиках.
- (2) Підготовка та застосування системи показників для періодичної оцінки ЕКС, з урахуванням цілей та завдань чинної Екологічної стратегії, інших стратегічних документів, а також цілей та показників СхП; створення підрозділу Міндовкілля, відповідального за координацію та впровадження заходів на досягнення ЕКС.
- (3) Поєднання національних фінансових можливостей, фінансових механізмів в рамках СхП, ЄЗК, двостороннього діалогу з ЄС з цих питань.

УКРАЇНА ТА ЄЗК:

- (1) Під час розробки Дорожньої карти з Європейського зеленого курсу для України звернути особливу увагу не лише на сфери, які є важливими з економічної та торговельної точки зору, а й на екологічні питання, зокрема, нульове забруднення та збереження біорізноманіття.
- (2) Зробити процес формулювання пріоритетів для Дорожньої карти з Європейського зеленого курсу максимально відкритим, відповідно до принципів належного екологічного врядування.
- (3) Пришвидшити процес імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у тих сферах, які дотичні до Європейського зеленого курсу.
- (4) Враховуючи наскрізність питання зміни клімату в Європейському зеленому курсі, особливу увагу звертати на кліматичні питання при формулюванні та імплементації усіх політик в Україні. Кліматичні цілі України мають бути не лише амбітними, а й інтегрованими в інші сфери.

