



РЕГІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ ВИКОНАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ОСНОВНІ ВИСНОВКИ



Аналітичний документ “Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: основні висновки” розглядає роль місцевих органів влади у процесі імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, основні виклики, які стоять перед регіонами у цьому процесі, вплив чинних нормативно-правових актів, їх проектів чи прогнозованих реформ на регіони, включаючи нові функції та повноваження, можливості та виклики такого впливу.

Проект реалізовує Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» в рамках проекту «Просування реформ в регіони», що впроваджується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій у співпраці з «Європейською правдою» за сприяння Європейського Союзу.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Ресурсно-аналітичного центру “Суспільство і довкілля” і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу.

ЗМІСТ

Перелік скорочень	2
Резюме	3
Вступ	5
Частина 1. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в сфері довкілля: 7 викликів для регіонів	6
Частина 2. Вплив імплементации Угоди про асоціацію на регіональний рівень: секторальний огляд	13
Висновки та рекомендації	24

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

- ВРУ – Верховна Рада України
- ЄС – Європейський Союз
- ЗМІ – засоби масової інформації
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- НПСВ – Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок
- ОВД – оцінка впливу на довкілля
- ОДА – обласна державна адміністрація
- ОМС – органи місцевого самоврядування
- ОТГ – об'єднана територіальна громада
- РДА – районна державна адміністрація
- СЕО – стратегічна екологічна оцінка
- ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

РЕЗЮМЕ

У сфері охорони довкілля відбуваються реформи на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Процес імплементації сьогодні зосереджений, головним чином, на центральному рівні. Проте більшість реформ, що здійснюються в екологічній сфері, мають чітко виражену регіональну складову.

Аналітичний документ аналізує місце регіонів у процесі імплементації Угоди, а саме виклики, які заважають ефективній реалізації Угоди на регіональному рівні, а також вплив реформ в екологічній сфері на місцевому рівні. Документ спрямований на початок діалогу та вироблення дієвих механізмів залучення регіонів до процесу імплементації Угоди про асоціацію та врахування регіональних особливостей процесу.

Аналітичний документ підготовлений на основі дослідження “Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС”¹.



Між трьома надважливими процесами в Україні – імплементацією Угоди про асоціацію, регіональною політикою та децентралізацією – відсутні будь-які ознаки синергії у сфері охорони довкілля.



Окрім того, досягнення цілей у сфері довкілля, визначених Угодою, неможливе без залучення регіонів. Багато євроінтеграційних реформ у сфері довкілля дають додаткові переваги на місцевому рівні, як-от покращення стану довкілля та якості життя населення. Проте незалученість регіонів до впровадження реформ може знівелювати ці переваги.

Процес імплементації Угоди про асоціацію на місцях зустрічається з низкою викликів, а саме:

- ◆ Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному рівні.
- ◆ Планування виконання Угоди на регіональному рівні, врахування планів імплементації конкретних директив і регламентів, а також звітування про виконання заходів, є формальним, неефективним та не відображає реальних потреб на місцях.
- ◆ Центральні органи виконавчої влади не залучають належним чином обласні державні адміністрації до розробки політики та законодавства на виконання Угоди про асоціацію, навіть у випадках, коли такі реформи матимуть безпосередній вплив на місцях.
- ◆ Більшість реформ, які зараз проводяться у сфері довкілля, містить цілі і завдання, які безпосередньо стосуються регіонів, проте далеко не всі пропонують чіткі механізми реалізації на місцях. Додаткові функції часто пов’язані з відсутністю необхідних спроможностей, браком фінансових та людських ресурсів, у т.ч. кваліфікованих кадрів. Особливо ця проблема посилюється у зв’язку із послабленням обласних департаментів екології, включаючи їх ліквідацію.

¹ Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Дослідження.//<http://www.rac.org.ua/priorytety/ekologichnyy-vymir-evropeyskoyi-integratsiyi/regionalnyy-kontekst-vykonannya-ekologichnoyi-skladovoyi-ugody-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrayinoyu-ta-es-doslidzhennya-2017>.

- ◆ Регіональна політика, яка мала б враховувати останні тенденції в Україні щодо реформування усіх сфер суспільного життя, практично позбавлена євроінтеграційної складової та зобов'язань виконувати Угоду про асоціацію на регіональному рівні.
- ◆ Інформування про виконання Угоди про асоціацію на регіональному рівні у сфері довкілля практично відсутнє. Окрім цього, самі регіональні органи влади не володіють достатньою інформацією про процес імплементації Угоди, зокрема апроксимацію екологічного законодавства України до законодавства ЄС із питань охорони довкілля.
- ◆ Процес децентралізації влади в Україні, що триває одночасно з процесом реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики, а також проведенням галузевих реформ, не передбачає чітких умов передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління.



Більшість реформ, які проводяться в екологічній сфері на виконання Угоди, містить цілі та завдання, які безпосередньо стосуються регіонів.



Водночас, деякі реформи пропонують механізми втілення на місцях, а деякі наразі носять виключно централізований характер. Так, у сфері якості атмосферного повітря (частково), якості води та управління водними ресурсами, охорони клімату та промислового забруднення реформи не містять чітких механізмів реалізації на місцях (в регіонах). У сферах управління довкіллям, водопостачання та управління відходами запропоновані механізми передбачають конкретні механізми на регіональному та місцевому рівні. Водночас, навіть запропоновані механізми у деяких сферах наразі недостатньо або нечітко відображають роль місцевих громад (наприклад, зміна клімату, промислове забруднення).

В основному змістовні функції та повноваження покладаються на органи місцевого самоврядування лише у сфері планування (це стосується стратегічної екологічної оцінки, питного водопостачання, зміни клімату, частково відходів). Ми не виявили жодних нових дозвільних повноважень, наданих органам місцевого самоврядування, навіть у сферах природокористування, хоча нові функції надаються обласним державним адміністраціям. У прогнозованих сферах очікування такі ж – органи місцевого самоврядування головним чином отримуватимуть певні нові функції у сфері планування та як розпорядники земельних ресурсів. Єдина сфера, де органи місцевого самоврядування наразі мають деталізовані предметні функції та повноваження – це поводження з побутовими та іншими подібними відходами, а також у сфері питного водопостачання.

Загальна тенденція свідчить, що там, де євроінтеграційні реформи передбачають регіональну складову, це відбувається швидше у формі «перекладання відповідальності» за певні завдання, а практичні механізми підтримки місцевої влади у їх новій ролі не деталізовано. Яскравим прикладом є сфера відходів: недостатньо покласти на місцеву владу зобов'язання забезпечувати поводження з певними відходами за новими принципами і вимогами – без конкретних механізмів підтримки (фінансової та методологічної у першу чергу) ці реформи мають високий шанс залишитись на папері.

ВСТУП

Реформи у сфері довкілля в Україні сьогодні відбуваються, головним чином, у світлі виконання євроінтеграційних зобов'язань, зокрема, положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Власне Угода визначає основні напрямки для змін в тій чи іншій сфері: починаючи від інтеграції екологічної політики в усі галузі суспільного життя – закінчуючи генетично модифікованими організмами.

На даний момент основний акцент в імplementації екологічної складової Угоди робиться на процесі апроксимації – наближенні екологічного законодавства та політики України до норм та стандартів ЄС у сфері охорони довкілля. Проводиться планування основних заходів, вироблення політик, розробка та прийняття стратегій, нормативно-правових актів.

Процес імplementації Угоди наразі зосереджений на центральному рівні – профільних міністерствах, уряді, парламенті. Проте більшість реформ, що здійснюються в екологічній сфері, мають чітко виражену регіональну складову – вони покладають нові функції на місцеві органи влади та створюють нові можливості для регіонів. Механізми залучення регіонів до виконання Угоди про асоціацію є недосконалими, тому місцева влада, громади та громадськість залишаються осторонь від важливих для них процесів, в яких вони повинні бути повноцінними гравцями, а не лише виконавцями, коли процес імplementації дійде до стадії практичного виконання прийнятих стратегій, законів, постанов, підзаконних актів.

Мета цього аналітичного документу – показати місце регіонів у процесі імplementації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері довкілля. З одного боку, виявити ті виклики, які заважають ефективній реалізації Угоди на місцях та залученню регіонів до євроінтеграції, з іншого боку – визначити, яким чином екологічні реформи, що впроваджуються на виконання Угоди, мають чи матимуть вплив на місцях, які додаткові повноваження покладаються на регіональні органи та які переваги матимуть регіони від цих реформ. Документ спрямований на те, щоб розпочати обговорення та вироблення дієвих механізмів залучення регіонів до імplementації Угоди, щоб влада та населення на місцях відчували себе частиною процесу.

Документ складається з двох частин. Перша висвітлює виклики, які стоять перед імplementацією Угоди в екологічній сфері на регіональному рівні, друга – містить оцінку впливу реформ, які зараз проводяться на виконання Угоди про асоціацію, на регіони, зокрема актуальність для регіонів, нові функції і повноваження органів державної влади, переваги і виклики, пов'язані з впровадженням реформ.

Аналітичний документ підготовлений на основі дослідження “Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС”, яке проводилось Ресурсно-аналітичним центром “Суспільство і довкілля” протягом липня-жовтня 2017 року.

Дослідження підготовлено авторським колективом – Наталія Андрусевич, Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”, Андрій Андрусевич, Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”, Тарас Баранецький, ГО “Європейський діалог”, Мар'яна Булгакова, Експертно-дорадчий центр “Правова аналітика”, Зоряна Козак, Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”, Ольга Хомякова, Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”.

Опитування обласних департаментів екології було проведено за сприяння та підтримки Міністерства екології та природних ресурсів України.

Документ обговорюватиметься на 10 регіональних круглих столах, що охоплять усі області України.

ЧАСТИНА I. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ В СФЕРІ ДОВКІЛЛЯ: 7 ВИКЛИКІВ ДЛЯ РЕГІОНІВ



Досягнення цілей у сфері довкілля, визначених Угодою, неможливе без залучення місцевих органів влади. Воно тісно пов'язане з державною регіонально політикою, впровадженням адміністративної реформи та принципів децентралізації державного управління, у тому числі і в екологічній сфері. Багато євроінтеграційних реформ у сфері охорони довкілля дають додаткові переваги на місцевому рівні.



Більшість переваг пов'язана із покращенням стану довкілля та якості життя населення в результаті здійснення реформ: попередження та зменшення забруднення, інтегрування екологічних питань у процес планування тощо.

Проте, незалученість регіонів до впровадження реформ у сфері довкілля на виконання Угоди про асоціацію має наслідком ігнорування регіональних особливостей під час розробки реформ та нормативно-правових актів у всіх екологічних секторах, які покладають повноваження та функції на місцях. Окрім цього, регіональні органи влади та громадськість на місцях не відчують себе частиною процесу імплементації та сприйматимуть реформи як нав'язані “зверху”.

Процес імплементації Угоди про асоціацію на місцях зустрічається з низкою викликів, які, з одного боку, пов'язані з ігноруванням ролі та місця регіональних органів влади в процесі реалізації Угоди з боку центральної влади, а з іншого боку, пов'язані із пасивністю самих місцевих органів бути частиною процесу. Результат дослідження процесу імплементації Угоди на місцях дав можливість визначити 7 основних викликів, які стоять перед регіонами в процесі реалізації екологічної складової Угоди.

- ◆ **Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному рівні. Водночас, не визначені механізми чи форми, за допомогою яких держадміністрації виконуватимуть зобов'язання щодо впровадження заходів з імплементації Угоди про асоціацію.**

Угода про асоціацію закладає основи залучення ключових суб'єктів, якими є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, до процесу її імплементації, а конкретний механізм і порядок має визначатися на загальнодержавному та деталізуватись на регіональному рівні.

Натомість, урядові плани заходів на виконання Угоди про асоціацію не розглядають місцеві державні адміністрації самодостатніми партнерами в імplementації Угоди, а кількість заходів, виконання яких покладено на них, є мізерною. Плани імplementації конкретних директив і регламентів не усувають цієї прогалини.

Заходи планів імplementації директив, виконавцями яких є місцеві державні адміністрації	
Тематика заходу	Кількість
відходи	9
вода	6
атмосферне повітря	4
морське середовище	3
промислові викиди	3
СЕО	1

- ◆ **Планування виконання Угоди на регіональному рівні, врахування планів імplementації конкретних директив і регламентів, а також звітування про виконання заходів, є формальним, неефективним та не відображає реальних потреб на місцях.**

Регіональні плани заходів, ухвалені більшістю ОДА на виконання Плану заходів КМУ на виконання Угоди про асоціацію, дублюють зміст Плану заходів КМУ і відрізняються від нього лише суб'єктами, відповідальними за виконання тих чи інших заходів. Плани імplementації конкретних директив і регламентів в екологічній сфері жодним чином не враховані у регіональних планах. Є проблемним і звітування місцевих органів щодо виконання положень Угоди: звіти в екологічній частині мають формальний характер, не відображають власного внеску в імplementацію Угоди про асоціацію, не враховують часові проміжки звітування.

Кращі практики. Серед ухвалених регіональних планів заходів вигідно вирізняється План заходів Чернівецької ОДА від 24 грудня 2014 р., в якому враховані регіональні особливості як щодо змісту заходів, так і їх виконавців та строків виконання. Щодо управління ризиками затоплення в плані передбачено: виконання на регіональному рівні Плану заходів Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Генерального директорату Європейської Комісії з питань гуманітарної допомоги, щорічне проведення моніторингу інженерного захисту територій населених пунктів області, реалізація проекту "Попередження і захист від паводків у верхній частині басейнів річок Сірет та Прут шляхом впровадження сучасної системи моніторингу з автоматизованими станціями – EAST AVERT.

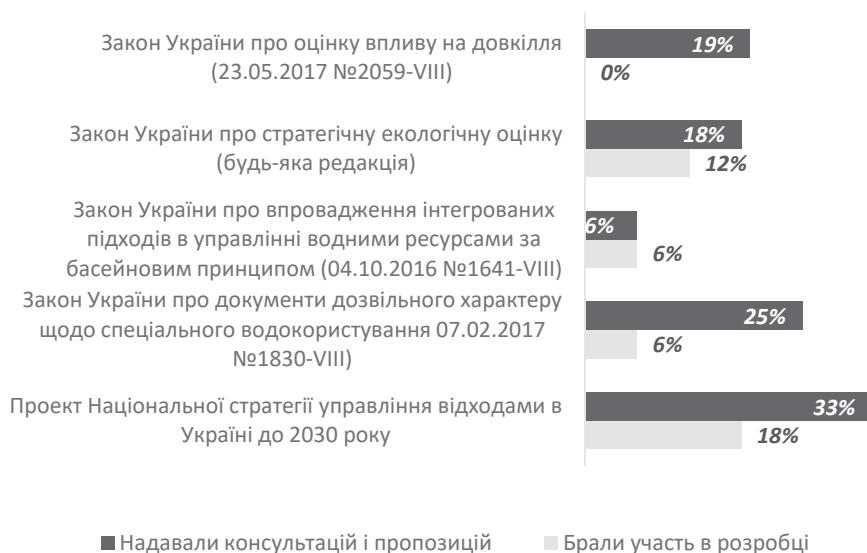
- ◆ **Центральні органи виконавчої влади не залучають належним чином обласні державні адміністрації до розробки політики та законодавства на виконання Угоди про асоціацію, навіть у випадку, коли такі реформи матимуть безпосередній вплив на місцях.**

Такий висновок підтверджується результатами проведеного опитування обласних департаментів екології. Основною формою залучення до апроксимації респонденти вважають надання коментарів до проектів нормативно-правових актів, проте такою можливістю щодо коментування конкретних актів скористалась дуже незначна кількість департаментів.



Діаграма 1. Форми залучення ОДА до процесу апроксимації

Залучення ОДА до процесу апроксимації щодо окремих нормативно-правових актів



Діаграма 2. Залучення ОДА до процесу апроксимації щодо окремих нормативно-правових актів

Громадськість на місцях скептично оцінила ефективність процесу залучення місцевих державних адміністрацій до апроксимації в екологічній сфері та імплементації Угоди про асоціацію.

Форми залучення ОДА до процесу апроксимації: погляд громадськості



Діаграма 3. Форми залучення ОДА до процесу апроксимації: погляд громадськості

Бачення громадськості та місцевих державних адміністрацій, з'ясоване під час проведеного опитування, показало недостатність залучення місцевих органів виконавчої влади до процесів імплементації Угоди про асоціації на регіональному рівні та врахування регіонального компоненту в євроінтеграційних реформах в екологічній сфері. Потреба ефективнішого залучення місцевих органів влади та громадськості до імплементації Угоди про асоціацію у сфері довкілля підтримана абсолютною більшістю респондентів: 100% опитаних громадських організацій та 88% обласних державних адміністрацій.

- ◆ **Відсутність належної спроможності регіонів (інституційні можливості, брак фінансових і людських ресурсів, кваліфікованих кадрів) впроваджувати на місцях положення нормативно-правових актів, прийнятих на виконання Угоди про асоціацію. Особливо ця проблема посилюється у зв'язку із послабленням обласних департаментів екології, включаючи їх ліквідацію.**

Деякі реформи пропонують механізми втілення нововведень на місцях, а деякі наразі носять виключно централізований характер. Так, у сфері якості атмосферного повітря (частково), якості води та управління водними ресурсами, охорони клімату та промислового забруднення реформи не містять чітких механізмів реалізації на місцях (в регіонах). У сферах управління довкіллям, водопостачання та управління відходами запропоновані механізми передбачають конкретні механізми на регіональному та місцевому рівні. Водночас, навіть запропоновані механізми у деяких сферах наразі недостатньо чітко або недостатньо відображають роль місцевих громад (наприклад, зміна клімату, промислове забруднення).

Як правило, суб'єктами, на які покладаються нові функції на місцях, є місцеві органи виконавчої влади, зокрема обласні державні адміністрації, і лише в окремих випадках – органи місцевого самоврядування. В основному змістовні функції та повноваження покладаються на органи місцевого самоврядування лише у сфері планування (це стосується стратегічної екологічної оцінки, питного водопостачання, зміни клімату, частково відходів). Єдина сфера, де органи місцевого самоврядування наразі мають деталізовані предметні функції та повноваження – це поводження з побутовими та іншими подібними відходами, а також у сфері питного водопостачання.

- ◆ **Регіональна політика, яка мала б враховувати останні тенденції в Україні щодо реформування усіх сфер суспільного життя, практично позбавлена євроінтеграційної складової та зобов'язань виконувати Угоду про асоціацію на регіональному рівні.**

Політика на місцях повинна застосовувати європейські стандарти та працювати на виконання євроінтеграційних зобов'язань України. Проте, Державна стратегія регіонального розвитку не передбачає конкретних цілей чи завдань щодо реалізації Угоди про асоціацію, хоча деякі цілі стратегії можна розглядати як такі, що сприятимуть реалізації євроінтеграційних зобов'язань. Усі області України мають розроблені та затверджені стратегії розвитку на період до 2020 року. Майже усі стратегії частково включають окремі євроінтеграційні питання та практично усі – екологічні. Тим не менше, жодна стратегія не містить цілі щодо євроінтеграції чи виконання Угоди про асоціацію.

Кращі практики. У контексті відповідності екологічних питань, закріплених регіональними стратегіями розвитку, положенням Угоди про асоціацію варто виділити стратегії розвитку Закарпатської, Львівської області та Харківської областей на період до 2020 року.

У Стратегії Закарпатської області за індикатори виконання завдань в екологічній сфері часто беруться директиви ЄС чи їх основні елементи, наприклад, кількість річок і каналів відмінної і доброї якості за класифікацією Рамкової водної директиви ЄС, кількість об'єктів НАТУРА 2000, кількість проведених стратегічних екологічних оцінок та оцінок впливу на довкілля.

У Стратегії Львівської області для операційної цілі “Чисте довкілля” передбачені сфери реалізації можливих проектів, зокрема підготовка та реалізація планів щодо управління відходами та програм попередження утворення відходів згідно з вимогами Директиви 2008/98/ЄС, розробка та реалізація планів очистки існуючих місць захоронення відходів (Директива 1999/31/ЄС), встановлення систем оцінки якості атмосферного повітря та запровадження планів щодо якості повітря для зон і агломерацій, де спостерігаються понаднормативні забруднення (Директива 2008/50/ЄС), забезпечення функціонування басейнових управлінь водними ресурсами та запровадження програм моніторингу якості води у відповідності до Директиви 200/60/ЄС, запровадження планів управління ризиками затоплення (Директива 2007/60/ЄС), підготовка технічної та інвестиційної програм з імплементації вимог до очистки стічних вод (Директива 91/271/ЄЕС), розробка та реалізація заходів з дотримання на території області вимог щодо захисту диких птахів, збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни (Директиви 2009/147/ЄС, 92/43/ЄС).

Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року містить розділ щодо узгодженості з національними та загальноєвропейськими стратегічними документами, де, зокрема, зазначається, що Угода про асоціацію через Національний план її імплементації відкриває шлях на узгодження стратегічного розвитку України та ЄС.

- ◆ **Відсутність належного інформування про виконання Угоди про асоціацію на регіональному рівні у сфері довкілля.**

Звіти про виконані місцевою владою заходи для реалізації євроінтеграційних зобов'язань відсутні у загальному доступі. На офіційних веб-сторінках обласних державних адміністрацій немає інформації про переваги впровадження європейських норм та стандартів у сфері довкілля для вирішення місцевих екологічних проблем. Окрім цього, самі регіональні органи влади не володіють достатньою інформацією про процес імплементації Угоди, зокрема апроксимацію екологічного законодавства України до законодавства ЄС з питань охорони довкілля.

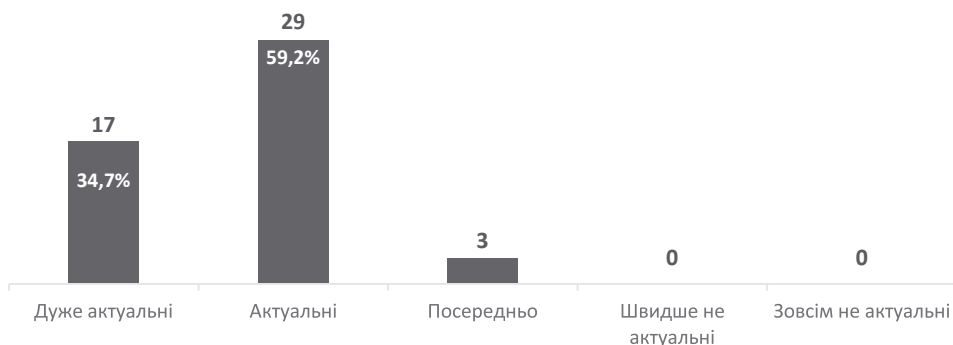
31 травня 2017 р. уряд затвердив Порядок проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію, запровадивши нові зобов'язання органів виконавчої влади, зокрема, оприлюднювати комплексний звіт про виконання Плану заходів КМУ за відповідний період на своїх офіційних веб-сайтах. Це зобов'язання є актуальним, оскільки не усі місцеві державні адміністрації розміщують на своїх веб-сторінках як програмні документи з питань євроінтеграції, так і звіти з імплементації Угоди про асоціацію. Необхідність забезпечення доступу громадськості та ЗМІ до актуальної інформації з питань імплементації Угоди про асоціацію шляхом запровадження, ведення та систематичного оновлення відповідних розділів на офіційних сайтах зокрема місцевих органів виконавчої влади, передбачена і в пункті 483 Плану заходів КМУ, але або не виконується, або виконується не у повній мірі. Неналежність інформування місцевими державними адміністраціями зі звітування імплементації Угоди про асоціацію надалі потребує більшої уваги і вирішення.

16 веб-сторінок ОДА із 24 мають інформацію про євроінтеграцію/Угоду про асоціацію. Тим не менше, більшість такої інформації є дуже загальною, включає опис Угоди про асоціацію, корисні посилання, історію відносин між Україною та ЄС. Лише окремі веб-сторінки мають інформацію щодо діяльності ОДА у сфері євроінтеграції. Що стосується інформації про екологічну складову євроінтеграції, то такої інформації немає на жодному веб-сайті ОДА.

- ◆ **Процес децентралізації влади в Україні, що триває одночасно з процесом реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики, а також проведенням галузевих реформ, не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління.**

Процес реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля, який зараз триває в Україні, наразі не дає чіткої відповіді на питання, які ж функції будуть покладені на місцеві органи влади. Планується, що новоутворена Державна природоохоронна служба матиме 10 міжрегіональних територіальних органів, а місцевим громадам планується передача окремих функцій з нагляду за зеленими насадженнями, засміченням землі, полюванням, додержанням режиму об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, боротьбу з браконьєрством.

Відповідно до результатів опитування ОТГ, проведеного Ресурсно-аналітичним центром "Суспільство і довкілля" у вересні 2017 року, екологічні проблеми є актуальними або навіть дуже актуальними для абсолютної більшості опитаних ОТГ. Проте лише в окремих випадках в апараті управління є посадова особа, відповідальна за цю сферу. Як виняток, в окремих ОТГ створено структурний підрозділ, який поєднує функції благоустрою, замлевпорядкування та екології. При цьому, абсолютна більшість опитаних громад вважає, що для ефективної роботи апарату управління потрібно розширити повноваження щодо контролю за вирубкою лісів, викидами стічних вод, стихійними сміттєзвалищами. Особливої актуальності питання додаткових повноважень у сфері охорони довкілля набуває в контексті урядового законопроекту щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад (поза межами населених пунктів), що зараз знаходиться на розгляді ВРУ.



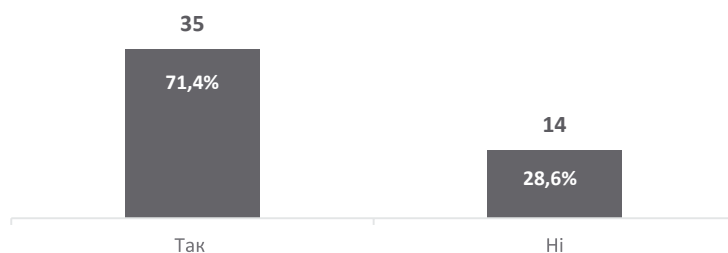
Джерело: результати опитування ОТГ (вересень 2017 року)

Діаграма 4. Відповіді респондентів на питання «Наскільки актуальними для Вашої громади є екологічні проблеми?»



Джерело: результати опитування ОТГ (вересень 2017 року)

Діаграма 5. Відповіді респондентів на питання «Чи є в апараті управління Вашої громади структурний підрозділ (службовець) відповідальний за екологію?»



Джерело: результати опитування ОТГ (вересень 2017 року)

Діаграма 6. Відповіді респондентів на питання «Чи потрібні органу управління Вашої громади додаткові повноваження у сфері довкілля?»



Підсумовуючи, можна зробити висновок, що між трьома надважливими процесами в Україні – імплементацією Угоди про асоціацію, регіональною політикою та децентралізацією – відсутні будь-які ознаки синергії у сфері охорони довкілля. Ці процеси повинні взаємодоповнювати одне одного, що сприятиме ефективному досягненню цілей кожного з них та цілей кожної окремої екологічної реформи.



ЧАСТИНА 2. ВПЛИВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: СЕКТОРАЛЬНИЙ ОГЛЯД



*Імплементация екологічної складової Угоди про асоціацію головним чином зосереджена на питаннях **адаптації законодавства України до законодавства ЄС**. У цьому контексті процес пройшов стадію планування. Наразі відбувається розробка та прийняття необхідних нормативно-правових актів. У процесі апроксимації прогрес є різним для кожного тематичного сектору, проте практично кожен із секторів має чи матиме вплив на регіони.*



◆ **Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики**

Реформи у цій сфері, особливо питання оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, є **актуальними для регіонів**. ОВД сприятиме запобіганню негативному впливу на довкілля та здоров'я населення від господарської діяльності на етапі її планування, забезпечить інформування та громадське обговорення проектів господарської діяльності. СЕО забезпечить інтегрування екологічних міркувань у процес територіального, соціально-економічного та галузевого планування на регіональному та місцевому рівнях.

Обидві реформи **зачіпають інтереси широкого кола суб'єктів** на регіональному/місцевому рівні. ОВД безпосередньо стосуватиметься: суб'єктів господарювання, що планують здійснювати діяльність, яка може мати вплив на довкілля; проектних організацій, що здійснюють проектування об'єктів будівництва; обласних державних адміністрацій; ОМС; громадян та їх об'єднань. СЕО головним чином зачепить: ОДА; РДА; обласні, районі, міські та селищні ради; громадян та їх об'єднання; бізнес.

Обидві реформи **передбачають нові функції та повноваження органів державної влади на місцях**. Щодо ОВД ключовими суб'єктами владних повноважень, на які вплине реформа є: ОДА (управління з питань екології); ОМС; територіальні органи ДАБІ чи суб'єкти, яким передані повноваження щодо видачі дозволів на будівництво. Щодо СЕО, такими суб'єктами є: органи виконавчої влади (ОДА, РДА); ОМС; при чому в рамках СЕО ОДА та ОМС мають особливі повноваження та функції як замовники (не лише як органи, що приймають рішення).

У рамках ОВД на ОДА покладено основні функції зі здійснення усієї процедури ОВД (окрім проєктів, вплив яких виходить за межі однієї області). На практиці такі функції будуть виконувати департаменти екології. Нова процедура ОВД вимагає більшої прозорості (зокрема забезпечення громадського інформування та обговорення), посилення адміністративно-фінансових ресурсів та професійної кваліфікації виконавців. Принаймні два ключові документи, які мають бути підготовлені в рамках ОВД, є сферою відповідальності ОДА: звіт про громадське обговорення та висновок з ОВД (останній є дозвільним документом). Усі рішення, дії чи бездіяльність щодо процедури оцінки впливу на довкілля можуть бути оскаржені у суді, що означає потребу в юридичному супроводі з боку ОДА.

На ОМС покладені окремі функції щодо забезпечення інформування та громадського обговорення, а також щодо врахування результатів ОВД при прийнятті рішення щодо провадження планованої діяльності. Зокрема, ОМС повинні забезпечити можливість розміщення оголошень, доступу до звіту з ОВД (який готується замовником).

У рамках СЕО, основні функції покладено на обласні та районні державні адміністрації, ОМС як замовників проєктів документів державного планування (наприклад, генерального плану міста, обласної програми регіонального розвитку тощо). У якості замовників ОДА, РДА, ОМС забезпечують власне здійснення СЕО проєкту документа державного планування, інформування та вільний доступ до інформації у процесі СЕО, своєчасні та ефективні можливості для участі громадськості у СЕО проєкту документа державного планування, враховують у документі державного планування звіт про СЕО, результати громадського обговорення та консультацій, включаючи транскордонні, здійснюють у межах компетенції моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

Обидві реформи мають як **переваги**, так і **виклики**, пов'язані з їх впровадженням на регіональному рівні.



У сфері ОВД, перевагою є можливість місцевих громад впливати на рішення щодо проєктів, які можуть чинити вплив на довкілля чи здоров'я населення.



Проте складні проєкти вимагають значного експертного потенціалу з боку ОДА. Впровадження вимог щодо широкого інформування місцевого населення матиме позитивний вплив на забезпечення врахування думки місцевого населення і потенційно дозволяє уникнути соціального напруження у майбутньому.



У сфері СЕО перевагами є те, що процедура дозволяє врахувати екологічні питання та питання охорони здоров'я під час планування на регіональному та місцевому рівні, врахувати інтереси місцевих громад та населення, сприятиме вдосконаленню процесу державного планування на регіональному та місцевому рівнях.



Ключовим **викликом у сфері ОВД** є спроможність ОДА та ОМС виконувати нові функції, покладені на них у рамках процедури ОВД. Нова процедура містить нововведення: щодо гласності (у т.ч. громадського обговорення планованої діяльності), оцінки можливих впливів планованої діяльності, змісту остаточного дозвільного документу, врахування результатів оцінки впливу на довкілля, численні детальні вимоги щодо термінів та процедури. Слід зауважити, що ОВД є дозвільною, але безкоштовною процедурою, тому усі витрати, пов'язані з виконанням функцій ОДА та ОМС вочевидь будуть покладені на відповідні бюджети (окрім забезпечення громадського обговорення). До **викликів у сфері СЕО** можна віднести потребу значних адміністративних та фінансових ресурсів, кваліфікованих кадрів для здійснення СЕО. Окрім того, на місцевих рівнях СЕО вплине на процес виконання бюджетів, що частково вирішено шляхом запровадження мораторію на застосування СЕО до програм соціального та економічного розвитку до 1 січня 2020 р.

◆ Якість атмосферного повітря

Реформи щодо системи моніторингу довкілля є **доволі актуальними** для регіонів та мають на них **вплив**. Питання вмісту сірки в деяких видах палива є важливим для регіонів та міст, де є забруднення сполуками сірки атмосферного повітря і де ці забруднення досягають високих рівнів, зокрема в результаті спалювання «важких» видів палива (мазути, суднове паливо).

Реформа системи моніторингу може вирішити питання недостатньої інформованості громад, включаючи органи влади, про стан довкілля, у т.ч з використанням веб-технологій. У ході реформування державної системи моніторингу довкілля має бути забезпечено безперервність спостережень за складовими довкілля, максимальне використання наявних структур системи моніторингу, а також розроблення механізмів оптимізації фінансування підтримки функціонування та розвитку системи моніторингу.

Зміст концепції реформування системи моніторингу довкілля **не дозволяє визначити, які нові функції** та повноваження можуть бути покладені на місцеві органи влади в регіонах. Реформа системи моніторингу передбачатиме, ймовірно, розбудову регіональних інформаційно-аналітичних центрів, що покращить інформованість ОДА та ОМС щодо стану довкілля та дасть можливість враховувати її при прийнятті управлінських рішень. Водночас, **до викликів** можна віднести потребу у фінансуванні на різних рівнях, у т.ч. з місцевих бюджетів, та потребу у методологічній та кваліфікованій підтримці з боку ЦОВВ для впровадження системи на регіональному/місцевому рівні.

Ключовою реформою у цій сфері є імплементація Директиви 2008/50/ЄС, яка передбачає встановлення зон та агломерацій за ступенем забруднення повітря, розроблення планів щодо якості повітря для зон та агломерацій, в яких рівні забруднювачів перевищують граничні величини чи цільові показники, короткострокових планів дій для зон та агломерацій, де існує ризик перевищення допустимих меж забруднення, забезпечення моніторингу вмісту пилу (PM_{2.5} та PM₁₀) та інших забруднювачів у повітрі.

Реалізація цих завдань безперечно матиме вплив на органи влади на місцях, особливо ОДА та тих ОМС, на які будуть покладені нові функції та повноваження щодо моніторингу забруднення повітря, прийняття та виконання планів підвищення якості повітря та врахування забруднення повітря під час планування та надання дозволів на здійснення господарської діяльності.



Зокрема, слід очікувати, що для встановлення меж агломерацій та зон і, відповідно, моніторингу якості повітря в їх межах, сотні планів покращення якості повітря мають бути розроблені місцевими органами влади.



Це потребуватиме значних ресурсів, інституційних та фінансових можливостей для розробки і впровадження планів, розгортання та функціонування мережі спостережень (наприклад, наразі не здійснюється моніторинг забруднення повітря дрібнодисперсним пилом РМ_{2,5} та РМ₁₀).

◆ **Управління відходами і ресурсами**

Реформи у цій сфері є **актуальними** для регіонів, оскільки встановлюють нові засади поводження з відходами в Україні на всіх етапах їх життєвого циклу, включаючи зменшення їх утворення. Питання є на часі щодо усіх видів відходів (побутових, будівельних тощо) для всіх регіонів. Регіони, де зосереджені небезпечні відходи (зокрема, регіони, де зосереджені підприємства гірничодобувної галузі), відчують особливу потребу у вирішенні проблеми з відходами.

Реалізація реформ **вплине на всі основні групи** в регіонах: громадян, ОДА, ОМС, виробників відходів, компанії, що здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами, бізнес, включаючи малий та середній. ОМС є особливо вразливими до цих проблем через свої функції у сфері побутових відходів та відсутність ресурсів для вирішення проблем з накопиченням промислових відходів.

Проект стратегії про управління відходами пропонує створити цілком нову систему поводження з відходами, у тому числі на регіональному та місцевому рівні. Серед декларованих цілей – значне підвищення ролі регіонів та громадянського суспільства у реалізації загальних цілей та керівних принципів Стратегії. Стратегія містить завдання щодо забезпечення стратегічного планування поводження з промисловими відходами, що передбачатиме, зокрема, вимоги до підготовки стратегічних Планів управління відходами суб'єктів господарювання, а також планів на місцевому та регіональному рівнях. Окрім того, стратегія передбачає утворення робочих груп в ОДА, ОМС, основним завданням яких є напрацювання пропозицій до Національного плану управління відходами з урахуванням особливостей взаємодії та співробітництва в системі місцевих органів виконавчої влади, ОМС.

Проект закону про внесення змін до Закону України “Про відходи” (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами) (№6602) передбачає прийняття регіональних та місцевих планів поводження з відходами, а увесь комплекс заходів щодо поводження з побутовими відходами покладається на місцеві органи влади (як і було до цього).

Проект Закону про упаковку та відходи упаковки (№4028) головним чином зачіпає місцевий рівень: мета – зменшити утворення та захоронення таких відходів шляхом налагодження роздільного збору, переробки та утилізації таких відходів на місцевому рівні.

Реформи у сфері відходів **передбачають як нові функції та повноваження** для місцевих органів влади, так і створюють нові умови щодо виконання вже існуючих, що по суті можна розглядати як нові повноваження.

Проект стратегії встановлює загальні рамки реформи, проте окремі очікувані результати дозволяють припустити такі нові функції та повноваження для місцевих органів влади:

- Забезпечення функціонування мережі регіональних полігонів.
- Розроблення на основі Національного плану управління відходами регіональних та місцевих планів з охопленням населення понад 150 тис. осіб, що створить узгоджені, довгострокові і стабільні передумови для забезпечення необхідних засобів та інфраструктури для раціонального управління побутовими відходами.

- Визначення місцевими органами виконавчої влади та ОМС з урахуванням механізмів їх взаємодії та співробітництва оптимальних районів охоплення та розташування регіональних об'єктів поводження з побутовими відходами (сміттєперевантажувальних станцій, сміттєсортувальних ліній, сміттєпереробних заводів, полігонів тощо).
- Формування, за результатами проведеної інвентаризації та оцінки екологічного ризику, переліків діючих полігонів/звалищ, що підлягають приведенню у відповідність до екологічних вимог, а також полігонів/звалищ, які підлягають закриттю.
- Підготовка місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Плану пріоритетів щодо закриття полігонів/звалищ, які не відповідають екологічним вимогам.
- Підготовка ОДА та ОМС Планів приведення полігонів у відповідність до екологічних вимог, де це доцільно та реалізація першочергових заходів.
- Розподіл відходів, зібраних на пунктах збору організованих органами місцевого самоврядування, між організаціями в залежності від їх долі ринку.
- Визначення обов'язків ОМС та місцевих органів виконавчої влади, виробників батарейок, батарей та акумуляторів щодо організації системи збирання відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів шляхом.
- Визначення обов'язків ОМС, місцевих органів виконавчої влади та виробників електричного та електронного обладнання щодо організації системи збирання відходів електричного та електронного обладнання.

Проект закону про внесення змін до Закону України "Про відходи" містить низку нових вимог щодо поводження з відходами у тих сферах, де вже ОМС та місцеві адміністрації мають повноваження: починаючи з ієрархії відходів, роздільного збору побутових відходів та закінчуючи вимогами щодо припинення захоронення не утилізованих побутових відходів з 1 січня 2025 р. Місцеві державні адміністрації набувають повноважень у сфері поводження з побутовими відходами. ОМС отримують функцію з розроблення місцевих планів поводження з відходами. Територіальні громади визнаються власниками не лише побутових відходів та відходів, що утворюються на об'єктах комунальної власності, але ті, що знаходяться на їх території і не мають власника або власник яких невідомий (так звані «безхазяйні відходи»).

Проект закону про упаковку покладає конкретні нові функції на органи місцевого самоврядування. Згідно з проектом, сільська, селищна, міська рада:

- укладатиме з організацією розширеної відповідальності договір про організацію роздільного збирання, сортування, перевезення, перероблення й утилізацію відходів упаковки, організуватиме освітню та просвітницьку діяльність серед населення щодо проблем безпечного та ресурсозберігаючого поводження з відходами упаковки;
- визначатиме виконавця послуг з вивезення побутових відходів;
- прийматиме рішення про затвердження переліку санкціонованих місць.

Запропоновані реформи у сфері відходів **мають низку переваг** на регіональному (місцевому) рівні. Наголос на посиленні ролі місцевих органів влади у стратегії є перевагою.



Повноцінне впровадження нової системи поводження з відходами потенційно може сприяти зменшенню об'ємів та негативних наслідків від утворення відходів, зокрема шляхом екологічно безпечного поводження з ними.



Щодо упаковки, до переваг слід віднести зменшення кількості відходів упаковки, що захоронуються, зменшення витрат населення/ОМС на поводження з відходами упаковки, скорочення обсягів утворення відходів упаковки.

Амбітність реформ визначає й **головні виклики**, серед яких слід очікувати політичну неспроможність ОМС до встановлення економічно обґрунтованих тарифів на вивезення та захоронення побутових відходів, інституційну та фінансову неспроможність ОДА та ОМС реалізувати низку очікуваних завдань без методологічної та фінансової підтримки з боку Уряду. ОМС та місцеві адміністрації потребуватимуть значних фінансових та людських ресурсів для забезпечення дотримання нових вимог у сфері поводження з відходами, зокрема побутовими. Нові вимоги до класифікації відходів, проектування та дозвільної діяльності також вимагатимуть значної інформаційно-навчальної роботи як для населення, так і самих ОМС та місцевих адміністрацій.

◆ **Якість води і управління водними ресурсами, включаючи морське середовище**

Усі реформи у цій сфері є **актуальними для регіонів**. Впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами впливає на раціональне використання, збереження і відтворення водних ресурсів у межах річкового басейну, забезпечення якісною питною водою, врахування думки громадськості. Комплексне вирішення соціально-економічних та екологічних проблем у сфері доступу населення не лише до послуг питного водопостачання, але й послуг водовідведення, тісно пов'язане з реформами у водній сфері. Надання дозволів на спеціальне водокористування важливе з точки зору легкості ведення бізнесу, децентралізації та охорони довкілля. Морська стратегія є актуальною для відповідних регіонів, оскільки впливає на ведення місцевого бізнесу, пов'язаного із використанням Чорного та Азовського морів, забезпечення місцевого населення робочими місцями у сфері послуг, зокрема туристичних, зменшенням ризиків завдання шкоди довкіллю морів.

Усі реформи **безпосередньо впливають** на місцеві органи виконавчої влади, ОМС, басейнові ради, громадян та бізнес.

Цілі запропонованих реформ у сфері водних ресурсів мають виражений регіональний вимір: перехід від адміністративно-територіального до басейнового управління водними ресурсами за басейновим принципом, забезпечення споживачів якісною питною водою та централізованим водовідведенням, запобігання погіршенню якості питної води в джерелах питного водопостачання через скиди в системи централізованого водовідведення стічних вод суб'єктами господарювання, спрощення порядку надання дозволів на спецводокористування.

Механізми, передбачені реформами, спираються на регіональну (місцеву) складову: впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом передбачає розроблення планів управління річковим басейном, планів управління ризика-

ми затоплення. Забезпечення централізованого водовідведення передбачає запровадження комплексу правил приймання стічних вод та порядку визначення розміру плати.

Реформи у цій сфері **зачіпають або створюють нові повноваження та функції** зацікавлених суб'єктів владних повноважень на місцях. Щодо повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то їх представники входитимуть до складу басейнових рад, як і представники ЦОВВ, інших зацікавлених організацій, установ, підприємств та представники громадськості. Басейнова рада є консультативно-дорадчим органом у межах території річкового басейну, утвореним при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, з метою забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними. Рішення басейнової ради враховуються під час розроблення та виконання плану управління річковим басейном, реалізації заходів щодо раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Плани управління річковими басейнами розробляються Держводагентством разом з Держгеонадрами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, ОМС, іншими заінтересованими сторонами з урахуванням рішень відповідних басейнових рад. Проекти планів управління річковими басейнами розглядаються та схвалюються відповідними басейновими радами, затверджуються КМУ. Фінансування заходів, передбачених у планах управління річковими басейнами, здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Уточнено повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо ухвалення рішень про скидання стічних вод з накопичувачів у водні об'єкти, якщо це не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки водокористування.

Громадяни та їх об'єднання, інші громадські формування наділені правом брати участь у підготовці планів управління річковими басейнами та планів управління ризиками затоплення, сприяти їх виконанню.

У сфері питного водопостачання, місцеві органи виконавчої влади та ОМС внесеними змінами наділяються функціями та повноваженнями щодо централізованого водовідведення. ОМС наділяються також повноваженнями щодо:

- затвердження місцевих правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення відповідних населених пунктів. У правилах визначають розмір плати за понаднормативні скиди промислових та інших стічних вод до систем централізованого водовідведення;
- впровадження централізованого водовідведення у населених пунктах, популяційний еквівалент яких становить 2 тисячі і більше;
- визначення популяційного еквівалента населеного пункту, уразливих та менш уразливих зон відповідно до порядку визначення популяційного еквівалента населеного пункту та критеріїв визначення уразливих та менш уразливих зон.

Уточнені й права споживачів – право на проведення громадських слухань замінено на право проведення громадських обговорень в процесі прийняття рішень з питань питної води, питного водопостачання та водовідведення.

Проект Морської стратегії не окреслює функцій та повноважень місцевих органів влади та ОМС. Нові обов'язки/повноваження стосуватимуться не усіх місцевих державних адміністрацій, а тих, на адміністративній території яких розташовані вказані моря. А саме: Рада міністрів АРК, Донецька, Запорізька, Одеська, Миколаївська та Херсонська обласні державні адміністрації, Севастопольська міськдержадміністрація.

Реалізація усіх реформ у цій сфері передбачає низку **переваг та викликів** на місцях.



Впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом сприятиме збереженню і відтворенню водних ресурсів у межах річкового басейну, розширенню поінформованості громадськості та її участі у прийнятті рішень, розвиток співпраці між заінтересованими суб'єктами.



Потенційні **виклики** включають: нечіткість закону щодо визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, ОМС, віднесення деталізації цих повноважень на рівень підзаконних нормативно-правових актів; відсутність кваліфікованих кадрів для розроблення планів управління річковими басейнами; недостатню координацію між різними зацікавленими суб'єктами, залученими у процес розроблення, схвалення та затвердження планів управління річковими басейнами; брак фінансів для виконання заходів, передбачених планів управління річковими басейнами; нечіткість законодавства щодо проведення громадського обговорення; не врахування пропозицій при ухваленні рішень басейновою радою.

Спрощення порядку отримання дозволу на спецводокористування сприятиме розвитку бізнесу на місцях, зокрема через звуження кола користувачів, які потребують отримання такого дозволу. Водночас, викликом є відсутність будь-яких повноважень ОДА та ОМС щодо контролю за користуванням водними ресурсами у процесі водокористування, у т.ч. відсутність можливості звернення до суду щодо анулювання такого дозволу. Відсутність безпосереднього впливу басейнових рад на надання дозволу на спецкористування може становити загрозу басейновому управлінню річковими ресурсами.

Реформа у сфері питного водопостачання надає кілька **переваг** на місцях:

- забезпечення стабільного рівня обслуговування населення питною водою нормативної якості,
- забезпечення охорони й захисту довкілля, попередження його забруднення на місцевому рівні,
- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру,
- покращення економічного стану підприємств водопровідно-каналізаційного господарства.

Водночас, це створює потребу капіталовкладень у створення/реконструкцію систем централізованого водовідведення, що сповільнить надійність функціонування систем водопостачання та водовідведення.

Місцева складова є важливим компонентом управління стічними водами, відповідно до оновленого Закону України про питну воду, питне водопостачання та водовідведення. На органи місцевого самоврядування покладений обов'язок затверджувати та реалізовувати місцеві програми у сфері питної води, водопостачання та водовідведення. Місцеві правила приймання стічних вод, що розробляються на підставі та з урахуванням правил приймання стічних вод та порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди, затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування. У разі, якщо

відповідний орган місцевого самоврядування не прийняв рішення про затвердження місцевих правил, застосовуються правила приймання стічних вод, затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Базовою перевагою для регіонів Морської стратегії є те, що забезпечення гарного екологічного стану Чорного та Азовського морів впливатиме на вирішення комплексу економічних, соціальних та екологічних проблем регіону. Окрім того, впровадження цієї реформи сприятиме розвитку співробітництва місцевих органів на міжнародному, європейському та регіональному рівнях. Очікувані виклики від впровадження Морської стратегії стосуватимуться інституційної, організаційної та фінансової спроможності регіонів.

◆ Охорона природи

Основна реформа у цій сфері пов'язана з впровадженням директив ЄС про оселища та птахів. Повноцінне впровадження директив в Україні неодмінно призведе до створення значної кількості нових природоохоронних територій. Саме цей аспект впровадження обох директив має **найбільш виражений регіональний аспект**.

Одним з **ключових питань** є підхід до створення таких територій. Оскільки значна їх частина буде створена на земельних ділянках, де держава не є власником чи користувачем, виникає питання, яким чином забезпечувати створення таких охоронюваних територій. Добровільний принцип означає необхідність укладання угод про управління такими ділянками з землевласниками, яких будуть тисячі. Це дасть можливість уникнути соціальних конфліктів. Окрім того, добровільний принцип означає і значні компенсації власникам земельних ділянок через обмеження у користуванні землею. Примусовий принцип дає можливість доволі швидко і централізовано створити такі території, проте може призвести до значних соціальних конфліктів з певними групами (наприклад, фермерами).

Тісно пов'язаним із питанням добровільності/примусовості створення нових природоохоронних територій є **повноваження щодо їх створення**. Особливо важливо взяти до уваги процес децентралізації в Україні і необхідність розширення повноважень громад. З іншого боку, у зв'язку із європейською важливістю таких територій, необхідний певний рівень контролю та координації на національному рівні.



Таким чином, порядок створення таких територій мав би забезпечувати певний баланс між повноваженнями місцевих громад та необхідністю централізованого контролю за процесом створення (і частково управління) такими територіями.



◆ Промислове забруднення та техногенні загрози

Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок дає можливість протягом перехідного періоду (16 років) привести викиди від великих спалювальних установок у відповідність до вимог Директиви 2001/80/ЄС. Це питання є **актуальним** для тих громад, де комунальні підприємства є операторами ТЕЦ номінальною тепловою потужністю понад 50 МВт та їх населення. НПСВ має на меті створити механізм поступового скорочення атмосферних викидів (без такого механізму з 2018 р. усі великі спалювальні установки, які не відповідають вимогам директиви, мають бути закриті). Для операторів, які експлуатують спалювальні установки, НПСВ встановлює обмеження річних валових викидів щонайменше по одній із таких забруднюючих речовин: SO_2 , NO_x і пил. Участь у НПСВ є добровільною. Серед основних завдань, покладених на ОМС: здійснити заходи з модернізації або вивести з експлуатації ТЕЦ номінальною тепловою потужністю понад 50 МВт для досягнення вимог щодо викидів SO_2 , NO_x і пилу.



Серед переваг НПСВ для регіонів – скорочення викидів окремих забруднюючих речовин, що позитивно вплине на стан довкілля та здоров'я населення, добровільна участь та тривалий перехідний період (16 років, до 2033 р.).



Викликами є невизначеність щодо ролі чи підтримки з боку держави для виконання необхідних заходів зі скорочення викидів (модернізація, будівництво нових ТЕЦ тощо).

Імплементация інших положень Директиви 2010/75/ЄС також має регіональний вимір. Головним чином йдеться про запровадження **інтегрованого (екологічного) дозволу**. Впровадження інтегрованого дозволу також передбачає створення реєстрів (баз даних) дозволів, інституційні зміни в уповноважених органах щодо видачі та контролю за дотриманням інтегрованих дозволів, реагування на надзвичайні ситуації тощо.

Це **безпосередньо зачепить** місцеві органи виконавчої влади (ОДА). Хоча план імплементации зазначає ОДА як співвиконавців лише щодо двох завдань (розроблення нормативних документів щодо створення та функціонування баз даних (реєстрів) інтегрованих дозволів та створення окремого структурного підрозділу до компетенції якого буде відноситися питання видачі інтегрованого дозволу), очевидно, що впровадження інтегрованих дозволів матиме вплив на ці органи у ширшому розумінні, а також ОМС.

◆ Зміна клімату та захист озонового шару

Реформа у цій сфері має **виражений регіональний вимір**, а сама зміна клімату впливає на кожну громаду через ризики, які вона несе. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року передбачає серед основних завдань зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату.

Наразі важко оцінити, які конкретно нові **повноваження та функції** будуть покладені на регіональні органи влади в результаті реалізації концепції. Водночас, ми прогнозуємо, що з певних питань буде потреба у перегляді повноважень та функцій органів влади на місцях. Мова йде, наприклад, про такі заходи, які матимуть вплив на регіональному рівні:

- забезпечення поступового технічного та технологічного вдосконалення систем гідрометеорологічних спостережень, включаючи спостереження за кліматичною системою, в рамках створення ефективної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та небезпечних гідрометеорологічних явищ;
- забезпечення ідентифікації та створення умов для доступу суб'єктів господарювання і населення до наявних баз даних про найкращі світові технології, спрямовані на скорочення антропогенних викидів, збільшення абсорбції поглиначами парникових газів та адаптацію до зміни клімату;
- забезпечення врахування фактору зміни клімату при створенні ефективної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та небезпечних гідрометеорологічних явищ;
- підготовка та виконання пілотних проектів з розроблення і реалізації місцевих планів з адаптації до зміни клімату на рівні регіонів, а також міст, селищ і сіл.



Переваги від застосування нормативно-правового акту на регіональному рівні є значними, оскільки ним передбачено розроблення та впровадження політики щодо скорочення викидів парникових газів, енергозбереження, розвитку відновлюваних джерел енергії, адаптації до змін клімату тощо.



Низький рівень кадрового потенціалу, особливо на регіональному рівні, також буде великим **викликом** для реалізації цього нормативно-правового акту. Важливо розуміти, що реформа у цій сфері потребуватиме значних цільових фінансових ресурсів та належного контролю за їх використанням.

◆ Генетично модифіковані організми

Система біобезпеки, заснована на європейських стандартах, матиме позитивний вплив на місцеві громади в цілому та довкілля в регіонах. Водночас, самі реформи у цій сфері мають загальнонаціональний характер і **не мають регіональної (місцевої) складової**.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



Виклики, які стоять перед регіонами щодо виконання екологічної складової Угоди про асоціацію, а також перед центральними органами влади щодо належного залучення регіональної влади до процесу імплементації та ефективного виконання Угоди на місцях, демонструють необхідність визначення та запровадження належних механізмів взаємодії різних органів влади для досягнення цілей, поставлених Угодою.



На загальнодержавному рівні доцільно посилити регіональну складову щодо виконання положень Угоди про асоціацію в екологічній сфері, вирішити проблему низького рівня залучення місцевої влади до розробки реформ та конкретних нормативно-правих документів, які покладають зобов'язання та функції на місцеві органи влади.

Для ефективної реалізації Угоди на регіональному рівні необхідно на рівні стратегічного планування:

- встановити взаємоузгоджене співвідношення заходів, суб'єктів, строків та індикаторів їх виконання;
- запровадити механізм перегляду та актуалізації планів імплементації директив і регламентів щодо суб'єктів, предмету заходів, перевірки відповідності до чинного законодавства, яке також змінюється, та існуючих реалій;
- розширити тематику заходів в екологічній сфері, виконання яких покладатиметься на місцеві державні адміністрації за рахунок тих питань, фактичне виконання яких покладатиметься на ОДА;
- чітко визначити суб'єкти виконання планів заходів на виконання Угоди, їх правовий статус, форми співпраці та координації між виконавцями;
- системно врахувати напрями імплементації Угоди, що передбачатиме залучення держадміністрацій до комплексу нормотворчих, організаційних, інституційних та інших заходів;
- вирішити питання щодо ухвалення регіональних планів імплементації Угоди про асоціацію; їх змістовного наповнення; відображення регіональних інтересів, особливостей, можливостей та іншого контексту у регіональних планах імплементації Угоди.

Практика низького рівня залучення регіональної влади до імплементації Угоди в екологічній сфері негативно впливає на ефективність її імплементації, виконання Плану заходів КМУ та врахування регіонального контексту у цих процесах. Регіони мають займати проактивну позицію в процесі впровадження євроінтеграційних реформ.

Для посилення ефективності звітування місцевими органами влади доцільно у повній мірі впровадити механізм відкритості й прозорості звітування, що сприятиме не лише доступу до публічної інформації, але підвищенню якості планування заходів та подальшого їх виконання.



Більшість реформ, які проводяться в екологічній сфері на виконання Угоди, містить цілі і завдання, які безпосередньо стосуються регіонів. Це є позитивним результатом проведення євроінтеграційних реформ, адже Угода про асоціацію не може стосуватись лише реформування на папері, а буде ефективно виконана, якщо на місцях будуть впроваджені необхідні нові механізми, стандарти, практики, а вплив реформ відчує кожен конкретний громадянин країни.



Адаптація законодавства України до норм і стандартів ЄС в екологічній сфері ще не завершена, тому регіони мають шанс стати не лише спостерігачами, а й активними гравцями цього процесу.

Питання відображення євроінтеграційних процесів та виконання Угоди про асоціацію не знайшло належного відображення в регіональній політиці на обласному рівні. Стратегії розвитку областей мали б включати конкретні положення щодо виконання євроінтеграційних зобов'язань у різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері довкілля.

Починаючи з 2015 р. завдяки бюджетно-фіскальній децентралізації суттєво зросли власні ресурси місцевих бюджетів, що потенційно дозволяє ОМС самостійно реалізовувати місцеві програми розвитку, покращувати благоустрій та інфраструктуру. Протягом 2015-2017 рр. в Україні створено більш, ніж 600 ОТГ, які об'єднали більше 25% «старих» ОМС. Абсолютна більшість створених ОТГ за своїми базовими параметрами (чисельністю населення та площею території) є спроможними забезпечити виконання покладених на них повноважень (розширеними, порівняно з «необ'єднаними» органами місцевого самоврядування), а також забезпечити розвиток територій.

У зв'язку з очікуваним розширенням повноважень ОТГ щодо управління земельними ресурсами в межах території (поза межами населених пунктів), особливо актуальними стає наявність на базовому рівні повноважень щодо нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля. При цьому важливим елементом такого контролю мав би стати громадський екологічний контроль.



Функції, які покладаються на регіональні органи влади, внаслідок проведення реформ у сферах впровадження інструментів екологічної політики (оцінки впливу на довкілля і стратегічної екологічної оцінки), поводження з відходами, управління водними ресурсами, якості атмосферного повітря та ін., повинні одночасно враховувати потреби регіонів та спроможності органів виконувати нові повноваження.



Для нотаток

Blank area for notes with horizontal dotted lines.

Blank page with horizontal dotted lines for writing.

Blank page with horizontal dotted lines for writing.



Ресурсно-аналітичний центр
«СУСПІЛЬСТВО І ДОВКІЛЛЯ»

Ресурсно-аналітичний центр

«Суспільство і довкілля»

Поштова адреса:

вул. Ак. Сахарова, 42, офіс 509

79012, м. Львів, Україна

Телефон/факс: **+38 032 242 22 84**

Електронна пошта: **office@rac.org.ua**

Веб-сторінка: **www.rac.org.ua**