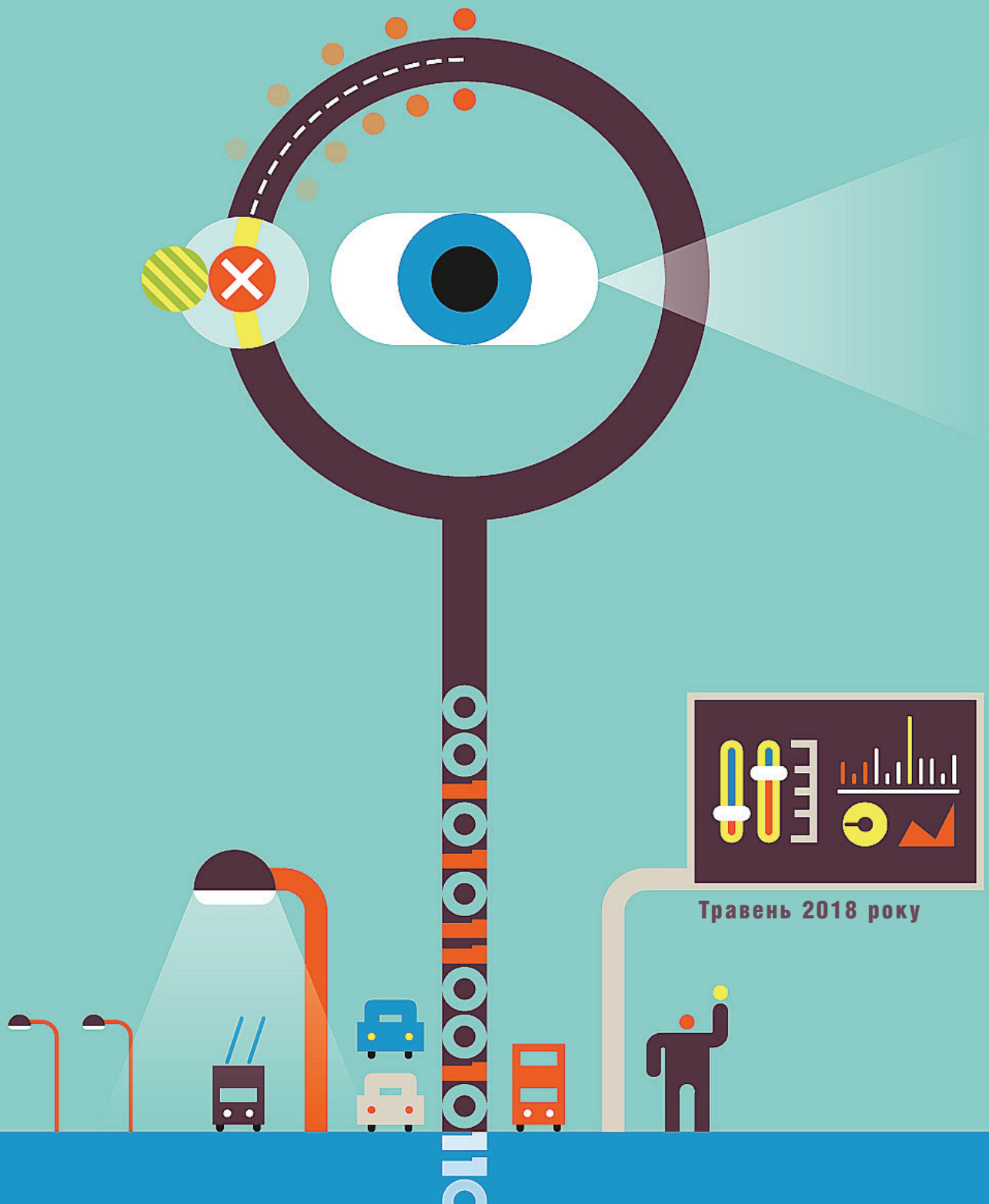


Аналітичний документ

Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВДА
Все про європейську інтеграцію України



Аналітичний документ “Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні” розглядає основні виклики, які стоять перед регіонами в процесі імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію, наслідки чинної політики щодо виконання екологічних зобов’язань, аналізує основні варіанти реалізації політики у сфері імплементації Угоди в регіонах, а також пропонує рекомендації для основних зацікавлених сторін щодо підвищення ефективності імплементації Угоди на регіональному рівні.

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.

Цитувати як: «Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні». Аналітичний документ. — Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018).

Резюме.....	4
Вступ.....	6
Частина 1. Труднощі в імplementації Угоди про асоціацію на регіональному рівні у сфері довкілля.....	7
1.1. Екологічна складова імplementації Угоди про асоціацію.....	7
1.2. Основні виклики та причини неналежної імplementації Угоди в регіонах.....	9
1.3. Наслідки чинної політики щодо виконання екологічної складової Угоди про асоціацію на регіональному рівні.....	12
Частина 2. Шляхи вирішення труднощів у сфері охорони довкілля в рамках імplementації Угоди про асоціацію на регіональному рівні.....	14
2.1. Аналіз основних сценаріїв реалізації політики у сфері імplementації Угоди про асоціацію в регіонах.....	14
2.2. Рекомендації для основних зацікавлених осіб щодо підвищення ефективності імplementації Угоди на регіональному рівні.....	18
Висновки.....	21

Процес імплементації Угоди про асоціацію у сфері довкілля наразі зосереджений на центральному рівні – профільні міністерства, уряд, парламент. 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 імплементації дійде до стадії практичного виконання прийнятих стратегій, законів, постанов, підзаконних актів.**

Серед викликів, які особливо гостро стоять в процесі імплементації Угоди на регіональному рівні, можна виділити:

- Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному порядку денному.
- Залучення центральними органами влади обласних державних адміністрацій має несистемний характер та не завжди веде до врахування регіональних особливостей.
- Планування виконання Угоди на регіональному рівні та звітування про виконання відповідних заходів є формальним і неефективним.
- Інформація про зобов'язання відповідно до Угоди, реформи, які здійснюються на виконання Угоди, переваги від запровадження європейських директив та регламентів не достатньо доноситься до регіонів.
- Низький рівень екологічної свідомості на місцях.
- Відсутність належної інституційної та фінансової спроможності регіонів впроваджувати на місцях затверджені на національному рівні реформи.
- Регіональна політика не враховує наявність зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію у сфері довкілля.
- Процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління.

Чинна урядова політика щодо імплементації Угоди в регіонах може призвести до розрізненості ініціатив (секторальні реформи, децентралізація, регіональна політика), неврахування регіональних особливостей, відсутності розуміння реформ та їх підтримки на місцях, недостатнього використання потенціалу прикордонними областями (зокрема, програм транскордонного співробітництва), втрати можливостей для фінансування, втрати можливості посилити ефективність регіональної політики, різних порядків денних регіонального та національного рівня, пасивності регіонів, втрати підтримки громадськістю регіональної влади.

Серед шляхів врегулювання проблемних питань у сфері імплементації Угоди про асоціацію на регіональному рівні ми пропонуємо розглянути два сценарії, які можуть дати позитивні зміни, а один нульовий сценарій (без змін).

При **нульовому сценарії** передбачувано зберігатиметься слабкість до протистояння поточним викликам, а також виникатимуть нові виклики, пов'язані із практичним впровадженням проєвропейських реформ, які вже прийняті. Також можуть посилюватись негативні наслідки щодо виконання екологічної складової Угоди.

Євроцентричний сценарій, при якому процес планування та впровадження заходів з імплементації Угоди має наскрізну регіональну складову, а інші регіональні процеси залишаються без змін, забезпечить створення умов для ефективної реалізації екологічних реформ на місцях. Зокрема, це може відбутись через посилення залучення органів регіональної влади до проектування реформ, запровадження ефективного регіонального планування з імплементації Угоди, забезпечення врахування потреб та спроможності регіональної та місцевої влади, забезпечення прогнозованості реалізації реформ на місцях шляхом створення конкретних механізмів. Проте, при такому сценарії залишиться низка й негативних наслідків: розрізненість процесів (секторальні реформи, децентралізація, регіональна політика), втрата можливостей для фінансування, неузгодженість національного та регіональних порядків денних.

Синергетичний сценарій передбачає впровадження регіональної складової процесу планування та впровадження заходів з імплементації Угоди, а

також забезпечення синергії з процесами регіонального розвитку та децентралізації. Синергетичний сценарій дає можливість уникнути більшості негативних наслідків, які сьогодні спостерігаються в регіонах у процесі імплементації Угоди про асоціацію.

Для досягнення ефективнішої імплементації Угоди необхідно, в першу чергу, **вдосконалити сам процес імплементації Угоди** шляхом впровадження чітко визначеної регіональної складової (через заміну загального планування проектуванням конкретних реформ та моніторингу, через систематизацію процесу регіонального планування заходів, через посилення інформування місцевих громад та місцевої влади про реформи і переваги, які вони несуть для громад, врахування фінансової спроможності регіонів впроваджувати екологічні реформи не місцях).

Процеси імплементації Угоди, децентралізації та регіонального розвитку мають бути максимально узгоджені, зокрема, через доповнення регіональних стратегій розвитку чіткими цілями щодо євроінтеграції та виконання Угоди, через узгодження бачення щодо функцій та ролі місцевих органів влади в охороні довкілля, розмежування їх функцій з іншими органами влади.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС сьогодні є основою реформування екологічної політики і права в Україні. Процес наразі зосереджений на апроксимації до норм і стандартів ЄС, тому відбувається, головним чином, на центральному рівні. Регіони залишені осторонь євроінтеграційних змін і не відчують себе частиною процесу імплементації Угоди. Їх згадують лише тоді, коли мова йде про виконання ними своїх нових функцій та повноважень, які з'являються в результаті прийняття певних законодавчих та підзаконних актів, як от ОВД чи поводження з відходами.

Мета цього аналітичного документу – з'ясувати основні виклики та причини неналежної імплементації Угоди в регіонах та які наслідки може мати чинна політика щодо виконання екологічної складової Угоди про асоціацію, а також проаналізувати основні варіанти подальшої політики у сфері імплементації Угоди про асоціацію в регіонах, включаючи рекомендації для основних зацікавлених осіб щодо підвищення ефективності імплементації Угоди на регіональному рівні.

Аналітичний документ описує три можливих сценарії подальшої імплементації Угоди в екологічній сфері:

- Нульовий сценарій, який посилить негативні наслідки чинної політики щодо виконання екологічної складової Угоди.
- Євроцентричний сценарій, який передбачатиме впровадження наскрізної регіональної складової у реалізацію Угоди.
- Синергетичний сценарій, який передбачатиме узгодження реалізації політик регіонального розвитку та децентралізації, з одного боку, та впровадженням Угоди про асоціацію, з іншого.

Аналітичний документ "Як підвищити ефективність реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на регіональному рівні" розроблений на основі до-

слідження "Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" (2017), аналітичного документу "Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: основні висновки" та обговорень під час регіональних круглих столів, що відбулись у рамках проекту "Погляд із регіонів: імплементація Угоди про асоціацію у сфері довкілля" у десяти обласних центрах України, між органами державної влади, громадськістю, медіа та іншими зацікавленими особами.

Документ спрямований на започаткування публічного діалогу щодо розробки дієвих механізмів залучення регіонів до імплементації Угоди, щоб влада та населення на місцях відчували себе частиною євроінтеграційного процесу у сфері охорони довкілля.

Частина 1. Труднощі в імplementації Угоди про асоціацію на регіональному рівні у сфері довкілля

1.1. Екологічна складова імplementації Угоди про асоціацію

Реформи у сфері охорони 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 змін у тій чи іншій сфері: починаючи від засад та принципів екологічної політики та 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 – профільні міністерства, уряд, парламент. 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, підзаконних нормативно-правових актів.

Імplementація Глави 6 “Навколишнє середовище” 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. Найбільше роботи зроблено у сфері водних ресурсів, горизонтального екологічного законодавства, відходів, промислових викидів. Деякі сфери знаходяться на початковій стадії імplementації, хоча потребують негайних дій, наприклад, сектор атмосферного повітря.

Щодо інших положень екологічного блоку Угоди, то варто відмітити роботу над оновленням Стратегії національної екологічної політики, яка хоча й велась незрозуміло довго, проте була презентована та оприлюднена для обговорення громадськістю у вересні 2017 року та схвалена Кабінетом Міністрів України 25 квітня 2018 року. Із позитивів стратегії, які варто відзначити, - включення 35 цільових індикаторів, багато з яких будуть не лише показниками досягнення цілей екологічної стратегії, але й практичної реалізації окремих директив і регламентів. Щодо інституційних реформ, то слід відзначити початок реформи системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля. Серед іншого, вона передбачає ліквідацію Державної екологічної інспекції, та створення натомість нової Державної природоохоронної служби України – єдиного контролюючого органу в сфері довкілля та передачу

йому всіх контрольних функцій. Що стосується розвитку галузевих стратегій, то необхідно відзначити прийняття Національної стратегії поводження з відходами, розробку проектів морської стратегії, стратегії низьковуглецевого розвитку.

Угода про асоціацію закладає основи залучення ключових суб'єктів, якими є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, до процесу її імplementації в Україні, а конкретний механізм і порядок визначається на загальнодержавному та деталізується на регіональному рівні. Проте, регіональна складова у проведенні реформ в екологічній сфері, врахування інтересів регіонів у процесі імplementації екологічної складової Угоди про асоціацію не є серед пріоритетів на загальнодержавному рівні.

Досягнення цілей у сфері довкілля, визначених Угодою про асоціацію, неможливе без залучення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки тісно пов'язане з державною регіональною політикою, впровадженням адміністративної реформи та принципів децентралізації державного управління, у т. ч. і в екологічній сфері.

Відповідно до прийнятого у жовтні 2017 року Плану заходів на виконання Угоди про асоціацію роль регіонів залишається незначною. Незважаючи на те, що кількість заходів, де залучені регіональні органи влади, дещо збільшилась (від 2 до 4), проте за суб'єктним складом, крім конкретних ОДА, державні адміністрації не розглядаються як суб'єкти виконання Угоди.

1.2. Основні виклики та причини неналежної імплементації Угоди в регіонах

Процес імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію на рівні регіонів зустрічається з низкою викликів. Такі виклики мають стратегічний вимір або технічний характер, стосуються як національної політики щодо залучення регіонів, так і бажання самих регіонів виконувати зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію.

Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному порядку денному.

Питання залучення регіонів до процесу імплементації Угоди про асоціацію вже на ранньому етапі не є серед пріоритетів центральних органів влади, адже, в жодному стратегічному, програмному чи операційному документі не прописаний конкретний механізм взаємодії між центральними та місцевими органами влади чи механізм покладання на місцеві органи зобов'язань відповідно до Угоди. Урядові плани заходів на виконання Угоди про асоціацію не розглядають місцеві державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування самодостатніми партнерам в імплементації Угоди, а кількість заходів, які визначені для місцевої влади на даному етапі реалізації є незначною і стосується лише дуже вузького кола питань.

Залучення центральними органами влади обласних державних адміністрацій має несистемний характер та не завжди веде до врахування регіональних особливостей.

Усталені практики щодо консультування з місцевою владою та подання останньою зауважень до проектів документів не дають необхідного результату та не можуть розглядатись як достатньо ефективні механізми залучення до процесу реалізації Угоди про асоціацію. 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.

Планування виконання Угоди на регіональному рівні та звітування про виконання відповідних заходів є формальним і неефективним.

Регіональні плани заходів, ухвалені більшістю ОДА, дублюють зміст плану заходів КМУ, а звіти мають формальний характер, не відображають внеску на обласному рівні в імplementацію Угоди про асоціацію.

Інформація про зобов'язання, передбачені Угодою, реформи, які здійснюються на її виконання, переваги від запровадження вимог європейських директив та регламентів не достатньо доноситься до регіонів.

Місцеві органи влади часто не мають достатньої інформації щодо тих реформ, які здійснюються центральною владою на виконання екологічної складової Угоди, не розуміють доданої вартості від імplementації європейських принципів і підходів. Окрім цього, й сама місцева влада не дає достатньої інформації про свою діяльність із виконання Угоди про асоціацію в частині довкілля.

Низький рівень екологічної свідомості місцевих громад

Населення та місцева влада часто не розуміють цінності екологічних питань, особливо, коли мова йде про їх протиставлення економічним та соціальним пріоритетам.

Відсутність належної інституційної та фінансової спроможності регіонів впроваджувати на місцях затверджені на національному рівні реформи.

Низка прийнятих реформ передбачає додаткові чи нові повноваження для органів місцевої влади. Проте такі повноваження часто не прописані детально, а на місцях бракує фінансових і людських ресурсів та кваліфікованих кадрів. Особливо ця проблема посилюється у зв'язку із послабленням обласних департаментів (управлінь) екології, включаючи їх ліквідацію.

Регіональна політика не враховує зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію у сфері довкілля.

Регіональна політика, головним чином, відображена у регіональних стратегіях розвитку областей. Політика на місцях повинна застосовувати європейські стандарти та працювати на виконання євроінтеграційних зобов'язань України. Проте жодна стратегія розвитку не містить цілі щодо євроінтеграції чи виконання Угоди, а лише окремі положення, які сприятимуть імплементації Угоди про асоціацію у сфері довілля.

Процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довілля на нижчі рівні управління.

Наразі не зрозуміло, які функції та повноваження у сфері довілля отримають місцеві органи влади, включаючи об'єднані територіальні громади, у результаті проведення реформи децентралізації. Сьогодні відбувається реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері довілля і воно теж не дає чіткої відповіді на питання, які функції будуть покладені на місцеві органи влади.

1.3. Наслідки чинної політики щодо виконання екологічної складової Угоди про асоціацію на регіональному рівні

Низький рівень залучення регіонів до процесу імplementації Угоди про асоціацію у сфері довкілля може мати низку наслідків, які не лише не сприятимуть, а часто й заважатимуть ефективній реалізації Угоди.

У цьому контексті можна виділити такі наслідки:

- (1) **Розрізненість ініціатив** (секторальні реформи, децентралізація, регіональна політика) там, де вони повинні посилювати та доповнювати одна одну. Наприклад, включення положення щодо використання європейських підходів до регулювання питання поводження з твердими побутовими відходами у регіональні програми може посилити виконання відповідного положення Угоди про асоціацію, а робота з ОТГ з питань сортування відходів сприятиме вирішенню нагальної екологічної проблеми з виникнення стихійних сміттєзвалищ на місцях.
- (2) **Неврахування регіональних особливостей** може зашкодити реалізації Угоди про асоціацію у сфері довкілля на місцях. Оскільки вироблення політики на національному рівні повинно враховувати особливості регіональної політики, а також специфічні екологічні проблеми, які можуть відрізнятися від регіону до регіону. Наприклад, для Запорізької області ключовим питанням може бути забруднення атмосферного повітря, в той час як для Закарпатської – незаконні рубки лісу.
- (3) **Відсутність розуміння реформ та їх підтримки на місцях** може бути наслідком неналежного залучення регіонів до загальнодержавних процесів вироблення екологічної політики і законодавства. Проте, така підтримка часто є запорукою успіху, оскільки далеко не всі реформи є “зручними” для населення та місцевих органів влади, особливо, коли мова йде про додаткові фінансові видатки (наприклад, збільшення плати за вивіз сміття) чи майнові питання (виділення землі під природно-заповідний фонд).
- (4) **Недостатнє використання потенціалу прикордонними областями** перш за все стосується тих регіонів, які розташовані близько до кордону з ЄС. Це, серед іншого, може мати вплив на недостатнє використання можливостей, які створюють програми транскордонного співробітництва з країнами ЄС, зокрема, Польща-Білорусь-Україна, Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна, Румунія-Україна-Молдова, Басейн Чорного моря.

- (5) **Втрата можливостей для фінансування** може бути одним із наслідків неналежного залучення регіонів. Наразі надається багато фінансової підтримки з боку ЄС та інших міжнародних донорів для окремих проектів та ініціатив, які тісно пов'язані з питаннями виконання Угоди про асоціацію на регіональному рівні, зокрема, для розвитку об'єднаних територіальних громад, розвитку заповідної справи та ін.
- (6) **Втрата можливості посилити ефективність регіональної політики** у зв'язку з невпровадженням інноваційних та прогресивних підходів, які пов'язані із процесом імплементації Угоди про асоціацію в екологічній сфері.
- (7) **Різні порядки денні регіонального та національного рівня** можуть бути причиною як незалучення регіонів до вироблення національної політики, так і відірваності проведення регіональної політики від реалій та реформ, які проводяться на національному рівні.
- (8) **Пасивність регіонів** у виконанні Угоди на місцях. Регіони, в особі органів місцевої влади та громадян, які не відчували себе частиною процесу євроінтеграції у сфері довкілля, не будуть ефективно виконувати прописані для них функції та здійснювати покладені на них повноваження, сприймаючи їх не як свої, а як "спущені згори".
- (9) **Втрата підтримки громадськістю регіональної влади**, оскільки громадські організації можуть почати сприймати місцеву владу як таку, що не займається євроінтеграційними реформами, які є нагальними для вирішення місцевих екологічних проблем.

Частина 2. Шляхи вирішення труднощів у сфері охорони довкілля в рамках імплементації Угоди про асоціацію на регіональному рівні

2.1. Аналіз основних сценаріїв реалізації політики у сфері імплементації Угоди про асоціацію в регіонах

Ми пропонуємо проаналізувати три сценарії реалізації політики у сфері імплементації Угоди про асоціацію в регіонах (у сфері охорони довкілля): нульовий (базовий), євроцентричний та синергетичний. Перший сценарій – це розвиток подій за умов *status quo*, два інші передбачають зміни в процесах реалізації Угоди про асоціацію та/або суміжних процесах регіонального розвитку та децентралізації.

(А) НУЛЬОВИЙ СЦЕНАРІЙ (БЕЗ ЗМІН)

Цей сценарій описують два базові припущення (умови):

- Процес планування та впровадження заходів з імплементації Угоди про асоціацію залишається незмінним
- Інші два пов'язані процеси (регіональний розвиток та децентралізація) залишаються також без змін.

Вказані припущення є зрозумілі та не потребують додаткового пояснення. Цей сценарій, по суті, означає збереження поточного стану речей у сфері планування та впровадження усіх трьох політик (впровадження Угоди про асоціацію, регіональна політика та децентралізація).

Нульовий сценарій передбачувано зберігатиме слабкість до протистояння поточним викликам та, скоріш за все, сприятиме виникненню нових. Нові виклики будуть пов'язані з практикою впровадження (реалізації) проєвропейських реформ, які вже прийняті (як-от оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка).

Окрім того, нульовий сценарій посилює негативні наслідки чинної політики щодо виконання екологічної складової Угоди про асоціацію на регіональному рівні, описані в частині 1 цього аналітичного документу:

- Неузгодженість (розрізненість) трьох процесів (секторальні реформи, децентралізація, регіональна політика);
- Неврахування регіональних особливостей;
- Відсутність розуміння реформ та їх підтримки на місцях;

- Недостатнє використання потенціалу прикордонними областями;
- Втрата можливостей для фінансування;
- Втрата можливості посилити ефективність регіональної політики;
- Неузгодженість порядків денних регіонального та національного рівня;
- Пасивність регіонів;
- Втрата регіональною (місцевою) владою підтримки з боку громадськості.

Усі екологічні реформи проходять «перевірку на міцність» саме на місцевому (регіональному) рівні, від успішності реалізації яких на місцях залежить і їх подальша доля. Слід зауважити, що збереження чи посилення цих наслідків у майбутньому матиме кумулятивний ефект гальмування впровадження вказаних реформ на місцях. Іншими словами, чим довше тривають такі негативні наслідки, тим складнішими за своєю природою вони стають. У цілому це може викликати різкий супротив реформам у сфері охорони довкілля, навіть прогресивним, що у свою чергу може призвести до «відкочування» реформ або й їх скасування.

(Б) ЄВРОЦЕНТРИЧНИЙ СЦЕНАРІЙ

Другий сценарій, який ми розглядаємо, передбачає такі умови:

- Процес планування та впровадження заходів з імплементації Угоди про асоціацію має наскрізну регіональну (місцеву) складову
- Інші регіональні процеси (регіональний розвиток та децентралізація) залишаються без змін.

Цей сценарій виходить з того, що процес імплементації Угоди про асоціацію буде вдосконалено шляхом впровадження наскрізної регіональної складової. Такі зміни є цілком можливими, оскільки сам процес постійно вдосконалюється. Прикладом системного вдосконалення цього процесу є прийнятий восени 2017 року цілком новий План заходів з імплементації Угоди про асоціацію.

Впровадження наскрізної регіональної складової є необхідним та цілком можливим завданням. Реалізація цього завдання мала б на меті створити умови для ефективного впровадження екологічних реформ на місцях та врахування регіональних особливостей у їх проектуванні шляхом:

- Посилення залучення органів регіональної та місцевої влади до проектування реформ, у т.ч. через розширення кола заходів, виконання яких покладається на регіональні/місцеві органи влади;
- Запровадження ефективного регіонального планування з імплементації Угоди про асоціацію;
- Забезпечення врахування потреб і спроможності регіональної та місцевої влади під час встановлення (визначення) їх нових функцій у результаті проведення секторальних реформ;

- Забезпечення прогнозованості реалізації реформ на місцях шляхом створення конкретних моделей (механізмів) впровадження відповідних реформ місцевою владою та постійний обмін інформацією між органами регіональної та місцевої влади про кращі практики та форми реалізації нових функцій (повноважень) і завдань.

Таким чином, впровадження регіональної складової має на меті подолання окремих основних причин неналежної імплементації Угоди в регіонах.

Цей сценарій також виходить з того, що регіональний розвиток та децентралізація залишатимуться «паралельними» процесами до процесу впровадження Угоди про асоціацію та залишатимуться без змін.

Такий сценарій дозволяє уникнути низки негативних наслідків, посилити позитивні, проте залишатиме вірогідність окремих негативних наслідків. У першу чергу уникнення негативних наслідків буде досягнуто за рахунок усунення основних причин неналежної імплементації Угоди в регіонах.

За цим сценарієм можна уникнути таких негативних наслідків:

- Неврахування регіональних особливостей (зокрема, шляхом врахування специфічних екологічних проблем регіонів);
- Відсутність розуміння реформ та їх підтримки на місцях (в першу чергу завдяки кращому залученню регіонів до загальнодержавних процесів вироблення екологічної політики та законодавства, особливо щодо «незручних» для місцевої влади та громад реформ);
- Пасивність регіонів (через побудову відчуття «авторства» на реформи, на противагу «спущеним згори»);
- Втрату регіональною (місцевою) владою підтримки з боку громадськості (в першу чергу в результаті спроможності вирішувати саме місцеві екологічні проблеми та, відповідно, посилення підтримки своїх дій з боку місцевих громад).

Водночас, ймовірність продовження окремих негативних наслідків, які зараз відчувають регіони, на нашу думку, залишатиметься високою:

- Недостатнє використання потенціалу прикордонними областями;
- Неузгодженість (розрізненість) трьох процесів (секторальні реформи, децентралізація, регіональна політика);
- Втрату можливостей для фінансування;
- Втрату можливості посилити ефективність регіональної політики;
- Неузгодженість порядків денних регіонального та національного рівня;

Слід зауважити, що такий сценарій здатний посилити низку позитивних наслідків, які сьогодні відчувають місцеві громади від євроінтеграційних реформ у сфері охорони довкілля (зокрема, з питань інформування та участі громадськості, прозорості загалом).

(В) СИНЕРГЕТИЧНИЙ СЦЕНАРІЙ

Цей сценарій передбачає виконання наступних умов:

- Процес планування та впровадження заходів з імплементації Угоди про асоціацію має наскрізну регіональну (місцеву) складову
- Впроваджено заходи, які б забезпечували синергію з процесами регіонального розвитку та децентралізації.

Ключовою відмінністю від «євроцентричного» сценарію є друга умова, яка передбачає узгодження реалізації політик регіонального розвитку та децентралізації, з одного боку, та впровадження Угоди про асоціацію, з іншого. Це можливо лише за умови вдосконалення процесу впровадження усіх трьох політик. Іншими словами, цей сценарій передбачає координацію між впровадженням зазначених трьох політик, зокрема шляхом вдосконалення кожної окремої з них: процес впровадження Угоди про асоціацію має отримати регіональну складову, а процеси регіонального розвитку та децентралізації мають отримати євроінтеграційну складову. Лише у такий спосіб може бути забезпечена синергія (координація та узгодження) цих трьох процесів.

Синергетичний сценарій в цілому передбачає усунення більшості основних причин неналежної імплементації Угоди в регіонах

Таким чином, синергетичний сценарій дає можливість уникнути більшості негативних наслідків, які сьогодні спостерігаються в регіонах у процесі імплементації Угоди про асоціацію в екологічній сфері. Слід також очікувати, що такий сценарій передбачає посилення позитивних наслідків через взаємне посилення результативності трьох політик, що впливають на регіони та місцеві громади. Наприклад, таке взаємопосилення цілком очевидне у сферах енергоефективності та управління відходами.

Єдиним важливим викликом імплементації Угоди в регіонах у сфері охорони довкілля, який не може бути усунений навіть за умов синергетичного сценарію, є **низький рівень екологічної свідомості на місцях**. Ця проблема потребує системного вирішення як окрема ціль національної екологічної політики і як наскрізне завдання процесів імплементації Угоди, регіонального розвитку та децентралізації. Ефективне вирішення екологічних проблем на місцях неможливе без підтримки та безпосередніх дій місцевих громад (населення). Для цього громадяни повинні мати відповідні екологічні цінності, переконання та демонструвати відповідні поведінкові звички. Екологічно свідомий громадянин є запорукою ефективної охорони довкілля на місцевому рівні.

2.2. Рекомендації для основних зацікавлених осіб щодо підвищення ефективності імплементації Угоди на регіональному рівні

Реалізація Угоди про асоціацію на регіональному рівні є запорукою успішності проєвропейських реформ в Україні, а від її ефективності безпосередньо залежить чи відчують місцеві громади позитивні зміни і, відповідно, їх підтримка таких реформ.

Аналіз поточного стану справ з реалізацією Угоди про асоціацію на місцях та його обговорення на місцевому рівні виявив низку труднощів та проблем. Першопричини цих проблем пов'язані як з процесом впровадження Угоди про асоціацію, так і з недостатньою євроінтеграційною складовою регіонального розвитку та децентралізації.

Так, більша частина труднощів пов'язана з самим процесом імплементації Угоди:

- Визначення місця та ролі регіонів у процесі імплементації екологічного блоку Угоди не є серед пріоритетів на загальнодержавному порядку денному.
- Залучення центральними органами влади обласних державних адміністрацій має несистемний характер та не завжди веде до врахування регіональних особливостей.
- Планування виконання Угоди на регіональному рівні та звітування про виконання відповідних заходів є формальним і неефективним.
- Інформація про зобов'язання відповідно до Угоди, реформи, які здійснюються на виконання Угоди, переваги від запровадження європейських директив та регламентів не достатньо доноситься до регіонів.
- Відсутність належної інституційної та фінансової спроможності регіонів впроваджувати на місцях затверджені на національному рівні реформи.

З іншого боку, регіональна політика не враховує наявність зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію у сфері довкілля, а процес децентралізації влади в Україні не передбачає чітких механізмів передачі функцій у сфері довкілля на нижчі рівні управління.

Окрім того, негативні наслідки таких першопричин посилюються низьким рівнем екологічної свідомості на місцях, що виступає наскрізним гальмуючим фактором для реформ у сфері охорони довкілля.

Усунення цих першопричин неналежної імплементації має бути загальним завданням щодо покращення ефективності реалізації Угоди про асоціацію в регіонах.

Для досягнення цього завдання необхідно:

(1) У першу чергу вдосконалити сам процес імплементації Угоди про асоціацію шляхом впровадження чітко визначеної регіональної складової. З цією метою можна запропонувати такі практичні кроки:

- 1) Необхідні зміни у процес імплементації Угоди про асоціації: від загального планування, до проектування конкретних реформ та моніторингу. Такі зміни мають бути спрямовані на визначення ролі регіонів у процесі імплементації, залучення місцевої влади до всіх етапів імплементації Угоди.
- 2) Слід вдосконалити та систематизувати процес регіонального планування заходів впровадження Угоди про асоціацію, які б враховували нові ролі та механізми залучення місцевої влади до процесу імплементації Угоди.
- 3) Центральній владі слід посилити інформування місцевих громад та місцевої влади про реформи та переваги, які вони несуть для громад. Таке інформування має носити системний характер та спиратись на реальне врахування регіонального виміру під час проектування реформ.
- 4) Необхідно розробити та прийняти загальнодержавну програму підвищення обізнаності та інституційної спроможності регіонів (місцевої влади та громад) впроваджувати Угоду про асоціацію та відповідні реформи.
- 5) Враховувати фінансову спроможність регіонів впроваджувати екологічні реформи на місцях під час проектування таких реформ та, за необхідності, передбачати механізми підвищення такої спроможності. Замовчування реальних витрат на впровадження реформ під час проектування їх з метою просування лише дискредитує такі реформи на практиці та створює опір їх проведенню.

(2) Максимально узгодити процеси імплементації Угоди, децентралізації та регіонального розвитку. Усунення всіх першопричин та посилення позитивних наслідків впровадження Угоди на місцях можливе лише за умови синергії процесу імплементації Угоди та процесів регіонального розвитку та децентралізації. Такої синергії можна досягнути, зокрема, шляхом забезпечення чітко визначеної євроінтеграційної складової в процесах децентралізації та регіонального розвитку.

З цією метою можна запропонувати такі кроки:

- 1) Регіональна політика, відображена у регіональних стратегіях розвитку, має бути узгоджена з євроінтеграційними зобов'язаннями України. Регіональні стратегії розвитку варта доповнити чіткими цілями щодо євроінтеграції чи виконання Угоди.
- 2) Процес децентралізації має супроводжуватись узгодженим баченням щодо функцій та ролі місцевих органів влади в охороні довкілля, розмежування їх функцій з іншими органами влади. Це особливо стосується нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства, управління відходами та управління водними ресурсами.

(3) Підвищення екологічної свідомості громадян є наскрізним завданням, від виконання якого у значній мірі залежить успішність екологічних реформ на місцях. Місцева влада має тісний безпосередній зв'язок із громадами і їх підтримка є важливою як політично, так і для впровадження самих реформ. Така підтримка неможлива у сфері охорони довкілля без підвищення інформування громадян, зміни їх усталених переконань та звичок, пов'язаних із споживанням енергії, поводженням із сміттям та відходами. Підвищення екологічної свідомості громадян є нагальною національною потребою.

Ефективність виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС залежить від забезпечення синергії між трьома надважливими процесами в Україні – імплементацією Угоди про асоціацію, регіональною політикою та децентралізацією. Досягнення цілей у сфері довкілля, визначених Угодою, неможливе без залучення регіонів. Багато євроінтеграційних реформ у сфері довкілля дають додаткові переваги на місцях, як-от покращення стану довкілля та якості життя населення. Проте незалученість регіонів до впровадження реформ може знівелювати ці переваги.

У процесі подальшої роботи над імплементацією Угоди про асоціацію у сфері довкілля необхідно враховувати основні виклики та причини неналежної імплементації Угоди в регіонах. **Процеси імплементації на національному та регіональному рівні не можуть бути відірвані – вони мають доповнювати та посилювати один одного. Нехтування розуміння основних викликів вже призводить, і може призвести ще в більшій мірі, до низки наслідків, які матимуть негативний вплив на реалізацію Угоди.** У цьому контексті можна виділити розрізненість секторальних реформ, децентралізації та регіональної політики; неврахування особливостей того чи іншого регіону; відсутність розуміння реформ та їх підтримки на місцях не лише місцевою владою, а й громадянами; недостатнє використання потенціалу прикордонними областями; втрату можливостей для фінансування з боку ЄС та інших міжнародних донорів локальних проектів та ініціатив; втрату можливостей посилити ефективність регіональної політики; пасивність регіонів, коли буде необхідно виконувати завдання на місцях; втрату підтримки громадськістю регіональної влади.

Подальший розвиток подій та успіх у процесі євроінтеграції на регіональному рівні залежить від того сценарію, який вибере і центральний уряд, і місцева влада для імплементації Угоди. **Серед трьох запропонованих сценаріїв в аналітичному документі – нульовий, євроцентричний та синергетичний, найбільше вигод можна досягнути саме за допомогою синергетичного сценарію.** Він передбачає виконання двох умов: (1) процес планування та впровадження заходів з імплементації Угоди має наскрізну регіональну (місцеву) складову; (2) впроваджено заходи, які б забезпечували синергію з процесами регіонального розвитку та децентралізації.

Синергетичний сценарій передбачає усунення більшості основних причин неналежної імплементації Угоди в регіонах. **Єдиним викликом, який не може бути усунений навіть за умов синергетичного сценарію, є низький рівень екологічної свідомості на місцях.** Ця проблема потребує системного вирішення як окрема ціль національної екологічної політики і як наскрізне завдання процесів імплементації Угоди, регіонального розвитку та децентралізації.

Ресурсно-аналітичний центр
"Суспільство і довкілля"
2018