

# ДОВІДКА З ПРОБЛЕМ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА ЗА ТЕМОЮ «СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ, ЇЇ ОСНОВНІ ВІДМІННОСТІ ВІД ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ»

Дослідження 2.

## Порівняння інституційного забезпечення охорони довкілля в ЄС та Україні

Дослідження зосереджено на аналізі систем управління охороною довкілля у Європейському Союзі та Україні. Воно детально розглядає інтегрований підхід ЄС до управління охороною довкілля, включаючи роботу як наднаціональних, так і національних органів влади країн-членів.



## Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано й дотримано.

Документ підготував професор Василь Костицький, експерт Вестмінстерської фундації за демократію, доктор юридичних наук, академік Національної академії правових наук України. Це дослідження зосереджено на аналізі систем управління охороною довкілля у Європейському Союзі та Україні. Воно детально розглядає інтегрований підхід ЄС до управління охороною довкілля, включаючи роботу як наднаціональних, так і національних органів влади країн-членів. Дослідження також пропонує рекомендації щодо розробки нової Концепції управління та контролю у сфері охорони довкілля в Україні. Ця концепція має враховувати європейський досвід та специфіку України, а також сприяти узгодженню української практики управління охороною довкілля з європейськими стандартами та законодавством.

Переклад цієї публікації українською та українське видання стали можливими завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) і здійснені в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», що є п'ятирічною ініціативою (2021–2026), яку впроваджує ГО «Інтерньюз-Україна».

Зміст публікації необов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

Детальніше про програму: <https://internews.ua/rang/about>,  
<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

## ЗМІСТ

1. Загальна характеристика інституційного забезпечення охорони довкілля в ЄС.....	1
2. Питання організації багаторівневого управління у сфері охорони довкілля в ЄС.....	3
2.1. Наднаціональний рівень управління у сфері охорони довкілля в ЄС.....	3
2.2. Національний рівень управління у сфері охорони довкілля держав-членів ЄС (реалізація директив, програм, правових актів ЄС тощо).....	14
3. Проблеми взаємодії національного та наднаціонального управління у сфері охорони довкілля в ЄС.....	22
4. Пропозиції щодо організації управління у сфері охорони довкілля в Україні .....	27
Висновки.....	35

# ПОРІВНЯННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄС ТА УКРАЇНІ

## 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄС

Інституційний механізм забезпечення охорони довкілля в ЄС є складовою загального інституційного механізму ЄС, що характеризується, зі свого боку, складною будовою, пов'язаною з поступовим та водночас складним процесом інтеграції.

В будь-якому інституційному механізмі зазвичай виокремлюють органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

До органів загальної компетенції ЄС належать:

1. *Європейський парламент* (обирається кожні 5 років безпосередньо виборцями держав-членів ЄС), який разом із Радою Європейського Союзу ухвалює рішення щодо законів ЄС, в т. ч. з питань довкілля;
2. *Європейська Рада*, яка складається з глав держав чи глав урядів держав-членів ЄС, визначає основні політичні пріоритети ЄС і загальний політичний курс (в т. ч. з питань довкілля), але не ухвалює закони ЄС;
3. *Рада Європейського Союзу*, або *Рада*, яка представляє уряди країн-членів ЄС. На засідання Ради ЄС збираються міністри всіх країн ЄС для обговорення й ухвалення рішень щодо політики та законів ЄС. Які саме міністри будуть присутні на засіданні – залежить від винесеної на обговорення теми. Якщо засідання присвячене, наприклад, політичним проблемам, у засіданні беруть участь міністри закордонних справ, якщо питанням забруднення повітря, збиратимуться міністри охорони навколишнього середовища. Рада є одним із двох законодавчих органів ЄС. Для прийняття рішень з ключових питань (зовнішня політика, громадянство, фінанси, правосуддя, співпраця поліції, соціальний захист) потрібне одностайне голосування її членів на засіданні – всіх міністрів. Рішення з питань захисту довкілля, наприклад такі, як поводження з відходами чи прав споживачів, приймаються більшістю голосів;
4. *Європейська комісія*, яка складається з 27 єврокомісарів – по одному від кожної країни ЄС. Разом із Головою Європейської комісії, комісари формують виконавчу гілку влади ЄС, яка відповідає за щоденне функціонування Союзу. Кожному члену Єврокомісії Голова доручає відповідати за конкретну сферу політики, наприклад енергетику, економіку або довкілля. Європейська комісія пропонує нові закони та програми, керуючись загальними інтересами ЄС. Пропозиції Єврокомісії детально вивчаються Європейським парламентом і Радою. Ці дві інституції ухвалюють остаточне рішення щодо всіх законів ЄС. Вони можуть внести поправки до законопроєкту або відхилити його взагалі. Єврокомісія керує політикою ЄС і бюджетом, а також забезпечує правильне застосування законодавства ЄС у країнах Євросоюзу;

5. Суд Європейського Союзу, який складається з одного судді від кожної країни ЄС, забезпечує однакове тлумачення й імплементацію законів ЄС. Якщо національний суд країни-члена ЄС має сумніви щодо тлумачення будь-якого з цих законів, він може звернутися до Суду ЄС за роз'ясненнями. Окремі країни-члени ЄС не завжди повністю застосовують закони ЄС. У цьому випадку Єврокомісія або інша країна ЄС може передати відповідну справу до Суду ЄС.

Також до 7-и інституцій ЄС відносять Суд аудиторів (Рахункову палату) та Європейський центральний банк, але за своїм функціональним призначенням вони не можуть цілком належати до органів загальної компетенції.

Тому щодо проблем екологічної політики будуть розглядатися детальніше лише повноваження та проблеми діяльності перших чотирьох інституцій.

## 2. ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄС

### 2.1. НАДНАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄС

**1. Європейський парламент.** Європейський парламент є співзаконодавцем, розділяючи з Радою Європейського Союзу повноваження ухвалювати та змінювати законодавство ЄС, а також приймати рішення щодо бюджету ЄС. Європейський парламент відіграє важливу роль у формуванні законодавства ЄС, зокрема екологічного. Він також контролює роботу Європейської Комісії та інших органів ЄС і співпрацює з національними парламентами держав-членів ЄС.

Для проведення підготовчої роботи до пленарних засідань парламенту депутати Парламенту ЄС працюють за розподілом у 20-и профільних постійних комітетах. До кожного комітету входить від 25 до 88 членів Європарламенту на чолі з головою комітету, у якому також є бюро та секретаріат. Політичний склад комітетів відображає політичний склад пленарної асамблеї.

Одним із профільних комітетів Європарламенту є *Комітет з питань навколишнього середовища, громадського здоров'я та безпеки харчових продуктів (ENVI)*. Він складається із 88-ми членів і на сьогодні є найбільшим комітетом Європейського парламенту.

Одне із головних завдань ENVI – боротьба зі зміною клімату. Зараз протягом свого мандату комітет працює над створенням законодавчої бази для досягнення вуглецевої нейтральності в Європі до 2050 року. З цією метою визначені завдання, зокрема, щодо Зеленої угоди, яка була запропонована всім європейським громадянам для досягнення вкрай необхідного переходу до більш екологічної економіки. Члени комітету мають особисто працювати над тим, щоб цей перехід був чесним і справедливим і на благо всіх громадян.

Другим важливим завданням ENVI є робота над опрацюванням пріоритетів екологічної політики: біорізноманіття, економіка замкнутого циклу (циркулярна економіка), громадське здоров'я, безпека харчових продуктів, якість повітря та води, використання хімікатів і пестицидів. Також цей комітет уважно стежить за виконанням узгоджених Європарламентом політик.

Європейський парламент проголосив свою відповідальність за позитивний внесок у сталий розвиток як довгострокову мету – від споживання енергії до викидів вуглецю, мобільності, води та відходів до запровадження найкращих методик функціонування держави і суспільства з тим, щоб зменшити нинішній негативний вплив на навколишнє середовище та зробити внесок у більш стійке майбутнє.

Парламент виконує цю відповідальність у своїй політичній та законодавчій ролі, а також у тому, як він працює та щодня приймає рішення. Відповідно адміністрація Європейського парламенту скеровує свою діяльність на розширення застосування країнами-членами ЄС стандарту EMAS (Eco-Management and Audit Scheme – Схема екоменеджменту і аудиту) з метою постійного покращення екологічних результатів відповідно до Регламенту EMAS (ЄС) № 1221/2009 та стандарту ISO 14001:2015.

Європейський парламент пройшов довгий шлях з 2007 року, коли EMAS було запроваджено на основних напрямках його роботи. У період з 2012 по 2019 роки завдяки зусиллям Європарламенту вдалося: зменшити викиди вуглецю на 38%; зменшити споживання електроенергії на 16% і газу на 23%;

збільшити частку споживання енергії з відновлюваних джерел до 15%; зменшити споживання паперу на 44%; зменшити харчові відходи на 22%; збільшити рівень переробки відходів до 67%, а також розробити та впровадити системний загальноінституційний підхід до екологізації державних закупівель (GPP) із регулярними семінарами для організаторів тендерів.

Починаючи з 2016 року, Європарламент компенсує всі свої викиди вуглецю, які неможливо скоротити, що робить його першою інституцією ЄС, яка на 100% вуглецево-нейтральна. Він також використовує 100% «зелену» електроенергію, отриману із сертифікованих відновлюваних джерел. Крім того, 15% загальної споживаної енергії виробляється на місці з відновлюваних ресурсів, таких як геотермальні теплові насоси, когенерація (одночасне виробництво електричної і теплової енергії) та фотоелектричні панелі.

Парламент також був першою інституцією ЄС, яка запустила комплексну програму пожертвування їжі в 2016 році, коли непродані продукти передаються на благодійність, а не викидаються. Виведені з експлуатації комп'ютери, ноутбуки та меблі також передаються благодійним організаціям для повторного використання.

Враховуючи, що забезпечення сталого розвитку, збереження довкілля залежить перед усім від людини, у Європейському парламенті співробітників постійно заохочують до екологічного мислення як на роботі, так і в особистому житті. Тренінги і кампанії, які допомагають розширити їхні знання та обізнаність щодо стабільних рішень, сприяють кращому поведженню з відходами, зменшенню споживання води, більш раціональному доїзду на роботу та багатьом іншим аспектам використання робочого середовища.

Основним звітним аналітичним документом, що відображає діяльність Європарламенту у сфері довкілля, є щорічна **Екологічна заява**. У її резюме за 2022 рік зазначено, що цей документ містить детальну інформацію для громадськості про структуру та діяльність Європейського парламенту в контексті звітності про навколишнє середовище, як це передбачено Регламентом EMAS. Він також включає **Огляд управління навколишнім середовищем**, який подається до Бюро Європейського парламенту. У звіті оцінюється система управління навколишнім середовищем та її ефективність, у тому числі виконання річного Плану заходів. Крім того, документ детально охоплює показники екологічної ефективності Європарламенту, зокрема, інформацію щодо ефективності роботи у таких питаннях, як: викиди вуглецю в еквіваленті на штатного працівника; споживання газу, мазуту та централізованого опалення; відновлювана енергія; споживання електрики, паперу, води; переробка сміття; харчові відходи; «зелені» держзакупівлі; біорізноманітність; виконання Плану дій EMAS; внутрішній та зовнішній аудит.

Система управління навколишнім середовищем Європейського парламенту відповідно до Регламенту EMAS зосереджена на його функціональній діяльності, тобто тій, яку керівництво Європарламенту може контролювати або впливати на неї.

Треба нагадати, що згідно з партійною конфігурацією Європарламент складається зі свого роду фракцій – політичних груп. Серед 7-и представлених на сьогодні груп, безпосередньо екологічні гасла найбільше відстоює Група Зелених/Європейський вільний альянс (European Free Alliance – EFA), четверта за чисельністю фракція (72 депутати).

Ця політична група була створена в 1999 р. «Зелені» та EFA просувають екологічно значимі зміни та борються за те, щоб зробити Європу світовим лідером у сфері захисту клімату та навколишнього середовища, миру та соціальної справедливості, справедливих шляхів глобалізації, у боротьбі за права людини та самовизначення.

Група Greens/EFA є найпалкішими прихильниками *відновлюваної енергії та енергоефективності* в Європейському парламенті. Успіхом «Зелених» стало те, що ЄС зобов'язався до 2030 р. отримувати третину всієї енергії з відновлюваних джерел. Попри спротив великих енергетичних компаній, «зеленим» вдалося законодавчо закріпити право громадян споживати відновлювану енергію, яку вони самі виробляють, домогтися поступової відмови від використання пальмової олії як біопалива на транспорті та проголосити і здійснювати заходи із боротьби з вирубкою лісів. Ще одна важлива перемога «зелених» у Європарламенті - представлення національних стратегій реконструкції будівель, а також просування проекту спорудження будівель з майже нульовим енергоспоживанням (NZEBs) як стандарту для всіх будівель до 2050 року в законодавстві ЄС.

Група Greens/EFA очолила реформу *органічного землеробства* та маркування і боролася не лише за більш чітке маркування, але й за здоровіші живі ґрунти, більшу різноманітність насіння та ретельніші перевірки імпорту. Також вдалося створити спеціальний комітет з процедури авторизації пестицидів у ЄС, який критично оцінюватиме, які продукти дозволено продавати на ринку ЄС.

Протягом кількох років група Greens/EFA закликає припинити *непотрібне сезонне переведення годинника*, яке приносить багато дискомфорту, наприклад недосипання, і загрожує безпеці на дорогах. Цей заклик нарешті почула Єврокомісія у 2018 р., коли після публічних консультацій запропонувала скасувати Директиву та припинити сезонне переведення годинника.

У рамках термінової потреби скоротити викиди в транспортному секторі запроваджується *загальноєвропейський збір за вантажівки, автобуси та мікроавтобуси*, що забезпечить дотримання принципу «забруднювач платить» щодо викидів CO<sub>2</sub> та витрат на будівництво доріг.

Група Greens/EFA боролися за розширення *прав пасажирів, які користуються залізницею*, включаючи право брати велосипеди в потяги, більше прав на компенсацію в разі затримки поїздів.

«Зелені» партії представлені різною мірою майже в усіх парламентах країн ЄС, розгляд їх діяльності як політичної течії буде оглядово здійснено в наступному підрозділі.

**2. Європейська Рада.** Європейська Рада є однією із 7-и інституцій ЄС, але не відноситься до законодавчих органів ЄС, не веде переговорів і не ухвалює закони ЄС. Натомість її головна роль полягає у визначенні загального політичного напрямку та пріоритетів ЄС – по суті, визначення політичного порядку денного для ЄС.

Традиційно це відбувається шляхом ухвалення висновків під час кожного засідання Європейської Ради. У цих висновках визначаються конкретні питання, що викликають занепокоєння ЄС, і окреслюють конкретні заходи, яких необхідно вжити, або цілі, яких потрібно досягти. У Висновках Європейської Ради також можуть встановлюватися кінцеві терміни для досягнення згоди щодо певного

питання або для представлення законодавчої пропозиції. Таким чином, Європейська Рада може впливати на політичний порядок денний, законотворчу діяльність ЄС і керувати ними.

Європейська Рада також ухвалює «стратегічний порядок денний» пріоритетних сфер для довгострокових дій і зосередженості ЄС. Так, на засіданні в Брюсселі 20 червня 2019 р. Європейська рада погодила порядок денний для ЄС на наступні п'ять років. «Новий стратегічний порядок денний на 2019-2024 рр.» визначає пріоритетні сфери, які будуть здійснюватися у роботі Європейської Ради та забезпечуватимуть спрямування реалізації робочих програм інших установ ЄС.

Стратегічний порядок денний зосереджений на чотирьох основних пріоритетах: захист громадян і свобод; розвиток міцної та динамічної економічної бази; побудова кліматично нейтральної, зеленої, справедливої та соціальної Європи; просування європейських інтересів і цінностей на світовій арені.

Побудова кліматично нейтральної, зеленої, справедливої та соціальної Європи як один із чотирьох найважливіших стратегічних пріоритетів діяльності ЄС у контексті екологічної політики ЄС враховує, що Європа потребує інклюзивності та стійкості, сприймаючи зміни, спричинені переходом на зелений світ, технологічною еволюцією та глобалізацією, водночас гарантуючи, що ніхто не залишиться осторонь.

Наслідки зміни клімату стають більш помітними та всепоглинаючими, тому появляється потреба активних дій, у яких ЄС претендує на лідерство, у том числі у «зеленій» економіці, за рахунок глибокої трансформації економіки та суспільства для досягнення кліматичної нейтральності за умови урахування національних інтересів та соціальної справедливості, узгодження екологічної політики ЄС з вимогами Паризької угоди з проблем клімату. Такий підхід важливий і для України враховуючи майбутній вступ до ЄС.

Вимоги щодо зеленого переходу включають мобілізації приватних і державних інвестицій, побудову ефективної економіки замкнутого циклу, інтегрованого, взаємопов'язаного і належного функціонування європейського енергетичного ринку, який забезпечує стійку, безпечну та доступну енергію, при повній повазі до держав-членів регулювати свій енергетичний баланс. Україні треба враховувати, що ЄС прискорює перехід до відновлюваних джерел енергії, підвищує енергоефективність, зменшує залежність від зовнішніх джерел, диверсифікує свої постачання та інвестує в рішення для мобільності майбутнього.

Зміни до більш екологічного, справедливого та інклюзивного майбутнього призведуть до короткострокових економічних витрат і можливих соціальних проблем, тому Україні треба зараз готуватися до таких можливих змін на рівні підготовки стратегічних документів та проектів законодавства, щоб потім супроводжувати зміни та допомагати громадам адаптуватися до нового світу. Ця робота також має охоплювати поліпшення навколишнього середовища в містах і сільській місцевості, підвищення якості повітря та води, скерування сільського господарства та переробної промисловості на виробництво безпечних харчових продуктів.

**3. Рада Європейського Союзу (Рада).** Рада є юридичною особою ЄС, але вона збирається в 10 різних «конфігураціях» залежно від теми, що обговорюється. Між структурами Ради немає ієрархії, хоча Рада із загальних справ виконує особливу координаційну роль і відповідає за інституційні, адміністративні та горизонтальні питання. Рада із закордонних справ також має спеціальні повноваження.

Будь-яка з 10 конфігурацій Ради може ухвалити акт, який належить до компетенції іншої конфігурації. Тому в будь-якому законодавчому акті, ухваленому Радою, конфігурація не згадується.

У засіданнях Ради беруть участь представники від кожної країни-члена на міністерському рівні. Тому учасниками можуть бути міністри або державні секретарі, уповноважені приймати зобов'язання для урядів своєї країни та голосувати на засіданнях. На засідання Ради також запрошуються Європейські комісари, відповідальні за певні сфери функціонування ЄС.

На засіданнях головує міністр держави-члена, яка головує в Раді протягом 6 місяців. Винятком є Рада із закордонних справ, яку зазвичай очолює Верховний представник Європейського Союзу із закордонних справ і політики безпеки.

Рада збирається на відкрите засідання, коли обговорює або голосує пропозицію щодо законодавчого акта. У цих випадках порядок денний зборів включає частину «обговорення законодавчих актів». Перше обговорення важливих незакондавчих пропозицій також є відкритим.

Крім того, Рада регулярно проводить публічні дебати з важливих питань, що зачіпають інтереси ЄС та його громадян. Обговорення 18-місячної програми Ради із загальних питань, пріоритетів інших конфігурацій Ради, а також обговорення п'ятирічної програми Комісії є відкритими.

Рада з навколишнього середовища (Рада з питань довкілля) відповідає за екологічну політику ЄС, включаючи захист довкілля, розумне використання ресурсів і захист здоров'я людей. Вона також займається міжнародними екологічними проблемами, особливо у сфері зміни клімату.

Рада з навколишнього середовища складається з міністрів, відповідальних за питання, що стосуються довкілля. Європейську Комісію на зустрічах представляють як Комісар з навколишнього середовища, так і Комісар з питань клімату.

Щороку відбувається близько чотирьох засідань Ради з питань довкілля. Виконуючи роль розробника екологічної політики ЄС, Рада несе відповідальність за ухвалення, разом із Європейським парламентом, амбітного екологічного законодавства, яке захищає природне середовище існування людини, підтримує чистоту повітря та води, забезпечує належну утилізацію відходів, покращує знання про токсичні хімікати та допомагає підприємствам рухатися до стійкої економіки. Вона також забезпечує належну інтеграцію екологічних аспектів в інші політики ЄС, такі як промисловість, сільське господарство, транспорт, енергетика та послуги.

Враховуючи, що на міжнародному рівні як ЄС, так і держави-члени ЄС прагнуть забезпечити відображення екологічних стандартів ЄС у міжнародних угодах щодо навколишнього середовища та зміни клімату, Рада відповідає за підготовку позицій ЄС для міжнародних конференцій і переговорів щодо зміни клімату.

Так, 18 грудня 2023 р. відбулося засідання Ради з питань довкілля, на якому міністри держав-членів ЄС досягли згоди («загального підходу») стосовно проєкту регламенту щодо упаковки та відходів упаковки. Так на засіданні третій віце-президент Іспанського Уряду і Міністр з питань екологічного переходу та демографічних проблем Тереза Рібера Родрігес зазначила, що у 2021 році кожен європеєць утворив 190 кг відходів упаковки. Якщо ситуація залишиться такою ж, у 2030 роц ця цифра зросте майже на 20%. Рада з питань довкілля враховує

перспективи зростання кількості відходів упаковки і сформулювала завдання ЄС скорочувати та запобігати відходам упаковки з усіх джерел як вирішальне на шляху до економіки замкнутого циклу та кліматично нейтральної Європи.

Метою запропонованого регламенту є: подолання збільшення обсягу відходів упаковки, що утворюється в ЄС з одночасною гармонізацією внутрішнього ринку упаковки, сприяння циркулярній економіці; забезпечення безпеки та довговічності упаковки, запровадження обов'язкової повторної переробки упаковки та мінімізації небезпечних упаковок; встановлення державами-членами ЄС вимог до маркування упаковки для покращення інформування споживачів.

На загаданій нараді міністри відповідно до ієрархії відходів погодили правила мінімізації утворення відходів упаковки шляхом встановлення обов'язкових цілей повторного використання, обмеження певних типів одноразової упаковки та вимоги до суб'єктів господарювання скоротити використання упаковки до необхідного мінімуму.

Міністри провели 18 грудня 2023 року політичні дебати стосовно пропозиції щодо першого в історії ЄС закону про здоров'я ґрунтів. Цей закон передбачав би реалізацію довгострокової мети - забезпечити до 2050 року екологічно безпечними і якісними усі ґрунтові екосистеми в ЄС відповідно до ґрунтової стратегії ЄС до 2030 року, а також встановив би обов'язкові вимоги до моніторингу та оцінки здоров'я ґрунту, щоб створити всеосяжну систему моніторингу для всіх ґрунтів у ЄС.

Враховуючи, що в результаті російської воєнної агресії більше 200 тис.км<sup>2</sup> української землі зазнало небезпечного техногенного впливу та забруднення, варто врахувати рішення цієї наради щодо моніторингу та стійкості ґрунтів з можливою постановкою питання про фінансову участь ЄС у боротьбі із забрудненням ґрунту та відновленні його родючості і придатності до багатоцільового використання.

Міністри навколишнього середовища країн-членів ЄС також обговорили 18 грудня 2023 року пропозицію щодо створення інтегрованої загальноєвропейської системи моніторингу лісів, структура якого забезпечить узгоджені дані про стан і управління лісами ЄС і охопить усі ліси та інші лісисті землі в ЄС. Запропонований регламент також спрямований на підтримку держав-членів у створенні та оновленні добровільних інтегрованих довгострокових лісових планів.

Враховуючи, що масові вирубки лісів в Україні пов'язані із розширенням експорту деревини з України до країн-членів ЄС, варто було б ставити питання про можливість залучення коштів ЄС на лісовідновлювальні роботи в Україні.

Наступна неформальна зустріч міністрів екології відбудеться у Брюсселі 15-16 січня 2024 року.

**4. Європейська комісія** є виконавчим органом ЄС загальної компетенції, що уповноважений здійснювати найбільший обсяг завдань і функцій з формування та реалізації, зокрема, екологічної політики.

На 2019-2024 рр. було визначено 6 пріоритетів Єврокомісії, серед яких на першому місці – Європейський зелений курс (European green deal, далі – ЄЗК).

ЄЗК є дорожньою картою заходів, що перетворять Євросоюз на ефективну, стійку та конкурентоспроможну економіку, визначають засоби перетворення Європи до 2050 року на перший у світі кліматично нейтральний континент, стимулюючи розвиток економіки, покращення здоров'я та якості життя людей, а також

трансформують кліматичні та екологічні виклики на можливості у всіх сферах та політиках ЄС, гарантуючи справедливий та інклюзивний характер зеленого переходу.

Зелений курс був офіційно представлений Президенткою Єврокомісії Урсулою фон дер Ляєн у Європарламенті 11 грудня 2019 року. Фактично він є складовою програми діяльності теперішньої очільниці Єврокомісії на час її каденції 2019-2024 рр.

Ключовими напрямками ЄЗК є чиста енергія, кліматична дія, будівництво та реновація, стійка промисловість, стійка мобільність, зменшення забруднення довкілля, біорозмаїття, стійка аграрна політика (Стратегія «Від лану до столу»).

Єврокомісія прийняла низку пропозицій, щоб зробити кліматичну, енергетичну, транспортну та податкову політику ЄС придатною для скорочення чистих викидів парникових газів щонайменше на 55% до 2030 року порівняно з рівнем 1990 року. Європа лідирує в переході до економіки, яка більше дає планеті, ніж забирає.

На реалізацію ЄЗК у 2023 р. прийнято такі законодавчі акти ЄС:

- Директива (ЄС) 2023/959 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про внесення змін до Директиви 2003/87/ЄС про створення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та Рішення (ЄС) 2015/1814 щодо встановлення і функціонування резерву стабільності ринку для системи торгівлі викидами парникових газів Союзу;
- Регламент (ЄС) 2023/955 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про заснування соціального кліматичного фонду та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2021/1060;
- Директива (ЄС) 2023/958 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про внесення змін до Директиви 2003/87/ЄС щодо внеску авіації в ціль Європейського Союзу щодо скорочення викидів у масштабах всієї економіки та відповідного впровадження глобальних ринкових заходів;
- Рішення (ЄС) 2023/136 Європейського Парламенту та Ради від 18 січня 2023 року про внесення змін до Директиви 2003/87/ЄС щодо повідомлення про взаємозалік стосовно глобальних ринкових заходів для операторів повітряних суден, що базуються в Європейському Союзі;
- Регламент (ЄС) 2023/957 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/757 з метою забезпечення включення діяльності морського транспорту до Системи торгівлі викидами ЄС і моніторингу, звітності та перевірки викидів додаткових парникових газів і викидів від додаткових типів суден;
- Регламент (ЄС) 2023/857 Європейського Парламенту та Ради від 19 квітня 2023 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/842 щодо обов'язкових щорічних скорочень викидів парникових газів державами-членами з 2021 по 2030 рік, які сприяють кліматичним діям для виконання зобов'язань згідно з Паризькою угодою та Регламентом (ЄС) 2018/1999;
- Регламент (ЄС) 2023/839 Європейського Парламенту та Ради від 19 квітня 2023 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/841 щодо сфери застосування, спрощення звітності і правил відповідності та встановлення цілей держав-членів на 2030 рік і Регламенту (ЄС) 2018/1999 щодо вдосконалення моніторингу, звітності, відстеження прогресу та перегляду;

- Директива (ЄС) 2021/0218 Європейського Парламенту та Ради від 20 вересня 2023 року про внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/2001, Регламенту (ЄС) 2018/1999 і Директиви 98/70/ЄС щодо сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел, а також про скасування Директиви Ради (ЄС) 2015/652;
- Директива (ЄС) 2023/1791 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року щодо енергоефективності та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2023/955;
- Регламент (ЄС) 2023/851 Європейського Парламенту та Ради від 19 квітня 2023 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2019/631 щодо посилення стандартів викидів CO<sub>2</sub> для нових легкових автомобілів і нових легких комерційних транспортних засобів відповідно до збільшених Європейським Союзом кліматичних амбіцій;
- Регламент (ЄС) 2023/1804 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року щодо розгортання інфраструктури альтернативних видів палива та скасування Директиви 2014/94/ЄС;
- Регламент (ЄС) 2021/0205 Європейського Парламенту та Ради від 20 вересня 2023 року про забезпечення рівних умов для сталого повітряного транспорту (ReFuelEU Aviation); Регламент (ЄС) 2023/1805 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року про використання відновлюваного палива з низьким вмістом вуглецю в морському транспорті та про внесення змін до Директиви 2009/16/ЄС;
- Регламент (ЄС) 2023/956 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про встановлення механізму коригування кордону викидів вуглецю.

Важливо відмітити, що, згідно з твердженням Єврокомісії, російська агресія проти України та подальший збій на енергетичному ринку і цінах лише посилили ідею про те, що ЄС має припинити свою залежність від російського викопного палива та прискорити перехід до екологічно чистих його видів.

З 30 листопада по 12 грудня 2023 р. в м. Дубаї проходила 8-ма Конференція ООН зі зміни клімату (COP28). Під головуванням Об'єднаних Арабських Еміратів саміт об'єднав представників 199 країн з метою прискорення дій щодо досягнення цілей Паризької Угоди та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Євросоюз на саміті представляла Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн.

ЄС наполягав на суттєвому збільшенні масштабів глобальних кліматичних амбіцій відповідно до Паризької угоди і працював із партнерами-однорідцями, щоб забезпечити успішний результат на COP28.

Ключові зобов'язання та дії, оголошені ЄС на COP28:

- прискорити відхід від викопного палива в цьому десятилітті, вжити заходів для скорочення викидів на 43% до 2030 року та поставити світ на шлях досягнення чистого нульового викиду до 2050 року;
- у рамках Глобальної обіцянки щодо відновлюваних джерел енергії та енергоефективності, щоб потроїти потужності відновлюваних джерел енергії та подвоїти темпи підвищення енергоефективності до 2030 року, плановані 2,3 мільярдів євро з бюджету ЄС підтримають енергетичний перехід у європейському сусідстві та по всьому світу;
- 175 млн євро фінансової підтримки від ЄС та його держав-членів для скорочення викидів метану;

- понад 400 млн євро фінансування від ЄС та його держав-членів для активації нового фонду витрат і витрат для надзвичайних кліматичних ситуацій;
- перші два європейські проекти чистих технологій, які будуть підтримані партнерством ЄС-Catalyst, щоб допомогти ЄС досягти кліматичних цілей до 2030 року;
- внесок Team Europe у розмірі 20 млрд євро в Ініціативу зеленої енергії Африки та ЄС;
- нова ініціатива Team Europe, зосереджена на ланцюжках створення вартості без вирубки лісів.

### **Організація та функціонування органів спеціальної (галузевої) компетенції ЄС у сфері екологічної політики (враховуючи структуру Єврокомісії)**

У складі Єврокомісії серед 27 галузевих департаментів діють такі, як Генеральний директорат з навколишнього середовища (Directorate-General for Environment – DG ENV) та Генеральний директорат з кліматичних заходів (Directorate-General for Climate Action – DG CLIMA).

DG ENV розробляє та здійснює політику Єврокомісії щодо таких напрямків у сфері захисту довкілля:

- покращення якості та зменшення забруднення повітря;
- забезпечення безпеки хімічних речовин для здоров'я та навколишнього середовища;
- перехід ЄС до циркулярної економіки;
- зменшення промислових викидів;
- захист узбережжя, морів і океанів Європи;
- захист природи та розвиток біорізноманіття;
- зменшення шумового забруднення навколишнього середовища;
- дії ЄС щодо виробництва пластику.

У своїй діяльності DG ENV керується такими документами:

1. Річна Програма роботи Єврокомісії. У Програмі на 2023 р. міститься підрозділ 3.1 «Європейський зелений курс»;
2. Стратегічний план DG ENV на 2020-2024 рр., в якому стратегія складається із загальної мети (ЄЗК) та 6-и специфічних цілей (циркулярна економіка, біорозмаїття, нульове забруднення, інтеграція, управління та інтернаціоналізація);
3. Управлінський план. В ньому викладено прогнозовані результати та шляхи діяльності і ресурси на поточний рік;
4. Річний звіт про діяльність. Містить досягнення та ресурси, використані протягом попереднього року.

У звіті про діяльність за 2022 р., зокрема, зазначено, що агресивна війна росії проти України та її наслідки в ЄС – загострення інфляції, цін на енергоносії та продовольство і потенційний дефіцит енергії – були на порядку денному діяльності DG ENV протягом 2022 року. Водночас, кризи зміни клімату, втрати біорізноманіття та забруднення довкілля продовжуються, що завдає великої шкоди людським життям, економіці та навколишньому середовищу. Відповідно

до зобов'язань Єврокомісії щодо системних перетворень, започаткованих на початку повноважень, DG ENV продовжував реалізацію своєї програми щодо забезпечення ЄЗК.

Очолює DG ENV Європейський комісар з навколишнього середовища, океанів і рибальства Віргініус Сінкевічюс (у 2017-2019 рр. – Міністр економіки та інновацій Литви). До керівництва DG ENV також входять генеральний директор та його заступник, які мають помічників і радників. DG ENV складається із 6-и секторів: загальних справ, знань та ресурсів; циркулярної економіки; нульового забруднення; біорозмаїття; комплаєнсу (відповідність), управління та підтримки держав-членів; зеленої дипломатії та мультилатералізму. Загалом, штатна чисельність DG ENV на сьогодні становить 44 працівники.

**Генеральний директорат із кліматичних заходів (DG CLIMA)** реалізує зусилля Єврокомісії щодо боротьби зі зміною клімату на рівні ЄС та міжнародному рівні. Основна місія DG CLIMA полягає у формулюванні та впровадженні кліматичної політики та стратегій ЄС, щоб до 2050 р. ЄС міг перетворитися на перший кліматично нейтральний та кліматично стійкий континент.

DG CLIMA відіграє провідну роль у розробці та сприянні впровадженню економічно ефективних політик і законодавства для впровадження ЄЗК. DG CLIMA просуває інноваційні технології декарбонізації для боротьби з глобальним потеплінням, на забезпечення процвітання та добробуту, прищеплення нової кліматичної культури в Європі, зміну поведінки в суспільстві. DG CLIMA зберігає амбітне глобальне лідерство в боротьбі зі зміною клімату, захисті озонового шару, зміцненні міжнародного та внутрішнього ринку вуглецю; сприяє «зеленому» фінансуванню, забезпечуючи інтеграцію кліматичних заходів у бюджет ЄС, політику ЄС та держав-членів.

У своїй діяльності DG CLIMA керується такими ж документами, як і DG ENV. Зокрема, у звіті за 2022 р. зазначено, що на тлі вторгнення росії в Україну досягнення ЄС у 2022 році ще раз демонструють рішучість ЄС стати кліматично нейтральним до 2050 року, трансформувати економіку та суспільство, не залишити нікого осторонь і забезпечити енергетичну безпеку. Як зазначив виконавчий віце-президент ЄЗК Франс Тіммерманс, «останнім роком світ зіткнувся з безпрецедентними труднощами. Глобальна криза охорони здоров'я, російське вторгнення в Україну та різке зростання цін на енергоносії підкреслили крихкість цивілізації, тоді як руйнівні наслідки кліматичної кризи продовжують матеріалізуватися». Незважаючи на невизначеність і величезні виклики, які ще попереду, ЄЗК є і залишається, на думку Франса Тіммерманса, планом і керівництвом для стійкої та кліматично нейтральної Європи. «Робота продовжується для досягнення поставлених цілей, щоб зменшити викиди парникових газів, створити робочі місця та стимулювати інновації, відкидаючи будь-які ілюзії, що цей перехід буде легким, але людська та економічна ціна бездіяльності лише зростатиме».

З 2023 р. DG CLIMA очолює Європейський комісар з питань клімату Вопке Хьокстра (у 2022-2023 рр. – Міністр закордонних справ та заступник Прем'єр-міністра Нідерландів). До керівництва DG CLIMA також входять генеральний директор та його заступник, які мають радників. DG CLIMA складається із 5-и секторів. Загалом, штатна чисельність DG CLIMA на сьогодні становить 33 працівники.

Також дотичними до діяльності DG ENV та DG CLIMA є такі галузеві департаменти

(міністерства) Єврокомісії: Генеральний директорат з питань мобільності та транспорту; Генеральне управління з енергетики; Генеральний директорат з досліджень та інновацій; Генеральне управління регіональних справ; Генеральне управління морських справ і рибальства.

**Окрему групу органів спеціальної компетенції становлять агентства Європейського Союзу.** Ці установи керуються європейським публічним правом і відрізняються від інституцій ЄС (Європейської Ради, Ради Європейського Союзу, Європейського Парламенту, Європейської Комісії тощо) і мають власний юридичний статус.

Агентства створюються відповідно до актів вторинного законодавства (норми, закріплені в актах органів Європейського Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою Європейський Союз (Європейські співтовариства) і суб'єкти міжнародного права для виконання специфічних технічних, наукових або адміністративних завдань.

Перші агентства виникли у 1970-х рр., але більшість із них почали роботу в 1994-95 рр. після того, як Європейська Рада в Брюсселі (жовтень 1993 р.) нарешті вирішила внаслідок тривалих суперечок, в яких країнах розмістити штаб-квартири семи з них. Нині сімнадцять організацій відповідають визначенню агентств Євросоюзу, хоча називають їх по-різному: центр, бюро, фундація тощо.

Залежно від повноважень і партнерів або клієнтів, усі агентства за видом діяльності можна поділити на такі групи: агентства, що сприяють функціонуванню внутрішнього ринку; моніторингові центри; агентства, що підтримують соціальний діалог на європейському рівні; агентства, що реалізують у своїх галузях програми й завдання від імені ЄС; агентства спільної зовнішньої політики та питань безпеки; агентства співпраці органів правоохорони та юстиції; виконавчі агентства.

До моніторингових агентств належить засноване 1994 р. *Європейське агентство з охорони довкілля (European Environment Agency – EEA)* зі штаб-квартирою в м. Копенгаген і персоналом у 270 працівників. EEA надає знання і дані для підтримки цілей Європи в галузі охорони навколишнього середовища та клімату.

Основні завдання EEA визначені в установчому регламенті ЄС і включають:

- підтримку розробки політики та ключових глобальних процесів;
- здійснення аналітичної експертизи;
- забезпечення та підтримка ефективної інфраструктури звітності для національних і міжнародних потоків даних.

У співпраці з партнерською мережею Eionet EEA інформує осіб, які приймають рішення, та громадськість про стан навколишнього середовища в Європі, зміну клімату та ширші проблеми сталого розвитку. Дотримання і виконання законодавства ЄС не входить до сфери відповідальності EEA та є виключною відповідальністю Єврокомісії.

*Eionet* – партнерська мережа EEA, яка підтримує впровадження робочої програми EEA. Разом EEA та Eionet реалізують Стратегію EEA-Eionet на 2021-2030 роки, щоб надати політикам ЄС і громадськості найкращі доступні знання для досягнення узгоджених цілей у сфері охорони навколишнього середовища та сталого розвитку. Eionet складається з країн-членів EEA та країн, що співпрацюють з ЄС. До 32 країн-членів входять 27 держав-членів ЄС, Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія та Туреччина. З Eionet співпрацюють з шістьма країнами Західних Балкан, а саме: Албанією, Боснією і Герцеговиною, Північною Македонією,

Чорногорією, Сербією та Косово.

До виконавчих агентств належить *Європейське виконавче агентство з клімату, інфраструктури та навколишнього середовища (European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency – CINEA)* зі штаб-квартирою в м. Брюссель (будівля Єврокомісії).

CINEA керує такими програмами ЄС: Інструмент підключення Європи (CEF); Горизонт Європа; Інноваційний фонд; Програма ЖИТТЯ; Механізм фінансування відновлюваної енергетики ЄС; Механізм справедливого переходу; Європейський фонд мореплавства, рибальства та аквакультури. CINEA керує програмами на підтримку політики щодо: мобільності і транспорту; енергії, кліматичної дії.

CINEA є правонаступником Виконавчого агентства з інновацій та мереж (INEA), офіційно створена 15 лютого 2021 р., розпочала свою діяльність з 1 квітня 2021 р. з метою виконання частин певних програм ЄС. CINEA відіграє ключову роль у підтримці ЄЗК шляхом ефективного та результативного впровадження своїх делегованих програм.

CINEA складається з чотирьох відділів, три з яких займаються впровадженням програм ЄС, а один відповідає за горизонтальні питання, такі як ІТ, персонал, аудит тощо.

## **2.2. НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС (РЕАЛІЗАЦІЯ ДИРЕКТИВ, ПРОГРАМ, ПРАВОВИХ АКТІВ ЄС ТОЩО)**

Огляд функціонування національного рівня здійснення екологічної політики держав-членів ЄС пропонується здійснювати з врахуванням поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, наявності недержавної гілки публічної влади - органів місцевого самоврядування.

Представницька влада ЄС – Європейська Рада. Законодавчий орган ЄС – Європейський парламент обирається безпосередньо громадянами країн ЄС на основі пропорційного представництва політичних партій, серед яких вже кілька десятиліть поспіль чільне і впливове місце посідають різноманітні політичні рухи екологічного спрямування.

Загалом, партії зелених порівняно з традиційними соціал-демократичними, консервативними чи ліберальними партіями в багатьох країнах досить нове політичне явище, проте вони змогли швидко знайти своє місце серед різних політичних сил в усьому світі. Суспільне явище, яке ми тепер називаємо «Зелений рух», бере свій початок з кінця 60-х років ХХ ст. з країн Західної Європи, Австралії, Нової Зеландії. Поява руху зелених пов'язана з протестами 1968 року, течією нових лівих в Західній Європі і Північній Америці і зароджуванням нових соціальних рухів (обидва загальні терміни позначають досить різні групи, які були організовані в основному в позапарламентський спосіб і розробляли нові політичні ідеї і стратегії різного напрямку). Початок діяльності «зелених» йде від активності місцевих екологічних груп, студентських груп та ініціатив, інших позадержавних установ і організацій.

На початку 1970-х років з'явилися перші «зелені» партії. Основним завданням політики «зелених» є боротьба за поліпшення умов життя всього населення.

Спочатку з цим була пов'язана ідея фундаментальних суспільних змін; критика була спрямована проти (промислового) капіталізму та присутніх в ньому механізмів конкуренції, а також проти різних форм експлуатації та дискримінації. На відміну від багатьох соціалістичних і комуністичних підходів для «зелених» проблема економічної експлуатації не була основною, а розглядалася водночас нарівні з іншими формами нерівності, зокрема, такими проблемами, як гендерна нерівність та расизм, що знаходить своє відображення у складі партії «зелених».

Екологія або охорона навколишнього середовища є однією з центральних тем зеленої політики, однак не може бути зведена лише до цього тематичного напрямку.

Амбітність цілей європейських політичних партій «зеленого» спрямування проявляється в їхній публічній позиції щодо підсумків політичних кампаній. Вони мають на меті серйозні результати, які можуть безпрецедентно посилити позиції екологічних цінностей в багатьох країнах сучасної Європи.

Успіх європейських «зелених» партій засвідчив, що екологічні цінності є універсальними та мають високу мобілізаційну спроможність. У 2000-х і 2010-х роках «зелені» партії все більше проникали в європейський мейнстрім. Індуліс Емсіс з Латвії став першим прем'єр-міністром від партії зелених у 2004 р., а «зелені» увійшли до урядів у Бельгії, Франції, Італії та інших країнах. До 2022 року, коли основні партії продовжували втрачати популярність, а зміни клімату зростали як проблема виборців, «зелені» партії були в національних урядах Австрії, Бельгії, Фінляндії, Німеччини, Ірландії та Люксембургу.

Наявність екологічних екстремістів в низці країн ЄС свідчить про те, що в окремих суспільствах існує невдоволення реальним станом економіко-екологічної рівноваги. Частина політичних та громадських діячів зеленого руху вважає за доцільне вдаватися до радикальних дій з метою привернення уваги до глобальних екологічних проблем людства, «зелені» справляють відповідний вплив на розробку і реалізацію екологічної політики у багатьох передових державах.

**Тут доцільно проілюструвати національний рівень управління у сфері охорони довкілля у державах-членах ЄС на прикладі кількох країн, зокрема, найбільш розвинутих, таких як ФРН, Франція та Італія.**

Функціонування системи управління у галузі охорони довкілля у цій країні обумовлено домінуванням екологічної проблематики у політичній сфері. На сьогодні найчисельнішим з точки зору розподілу мандатів є представництво «зелених» у Бундестазі **ФРН**, в якому загалом 709 місць. За результатами парламентських виборів 2021 р. вони є другими (118 депутатів) після соціал-демократів (206), які разом з вільними демократами (92) сформували коаліційний уряд на чолі з Федеральним канцлером О. Шольцом (СДПН), у складі віце-канцлера – Бундесміністра економіки та захисту клімату Р. Габека (ВДП), а також Бундесміністра закордонних справ А. Бербок (Зелені), Бундесміністра оборони Б. Пісторіуса (Зелені) та ін. «Зеленим» у Бундесуряді належать 5 міністерств із 17-и.

Зовнішня політика уряду О. Шольця послідовно антиросійська. Німеччина є другим після США найбільшим постачальником військової допомоги Україні. За даними Уряду ФРН, з початку повномасштабного вторгнення росії в Україну Німеччина надала Києву допомогу на суму близько 24 мільярдів євро. Це гуманітарна допомога, прямі виплати та озброєння.

Багато уваги Уряд ФРН приділяє питанням довкілля в країні через виконання законодавства ЄС, зокрема в таких напрямках, як зростання частки відновлювальних джерел енергії та захист клімату.

Якщо частка відновлювальних джерел енергії в Німеччині у 2000 р. становила 6,3 %, то в 2023 р. – вже 52 %. За заявою Уряду, Німеччина повинна стати кліматично нейтральною до 2045 року. Для досягнення цієї мети необхідно значно прискорити розвиток відновлюваних джерел енергії. Мета полягає в тому, щоб до 2030 р. покрити принаймні 80% споживання електроенергії за рахунок відновлюваних джерел енергії, особливо енергії вітру та сонця за умови гарантій підтримання конкурентоспроможності компаній і збалансування навантаження на споживачів.

Тривалий час енергопостачання ФРН відбувалося переважно з викопних джерел енергії, таких як вугілля, природний газ і нафта. Значна частина викопної енергії імпортується – до кінця 2021 року вона надходила переважно з росії. Надалі планується, що ФРН буде більш незалежною від російського газу. З вересня 2022 р. російський природний газ більше не постачається до ФРН по трубопроводах. Натомість Німеччина отримує збільшені поставки природного газу з Норвегії та Нідерландів, а також додатковий імпорт скрапленого газу. Нафта і кам'яне вугілля також більше не надходять з росії.

7 липня 2022 року Бундестаг прийняв найбільшу за довгий час поправку до Закону про відновлювані джерела енергії (Erneuerbare-Energien-Gesetzes – EEG ) у рамках так званого Великоднього пакету. «EEG 2023» замінив поточну EEG 2021 і набув чинності 1 січня 2023 року. Він передбачає розширення використання відновлюваних джерел енергії в електроенергетиці з курсом на 1,5 градуса, визначеним Паризькою кліматичною угодою.

Федеральний уряд запустив нову редакцію Закону про захист клімату та представив нову комплексну програму захисту клімату. Цим він ще раз підтверджує свої амбітні кліматичні цілі, врахування зростання викидів парникових газів, спроба до 2045 р. зробити ФРН нейтральною щодо парникових газів, реалізувати німецьку кліматичну мету до 2030 р., яка включає скорочення на 65 % усіх парникових газів порівняно з 1990 р.

Федеральне міністерство однаково відповідає за економіку та захист клімату. Ці два терміни давно перестали протистояти один одному, а радше залежать один від одного: захист клімату може бути успішним лише на основі сильної, але стійкої економіки, яка має розвиватися за Концепцією соціально-екологічної ринкової економіки, поєднувати економічні показники, ринкову ефективність - особливо у формі торгівлі викидами CO<sub>2</sub> - і соціальне забезпечення.

Як стверджує Уряд **Франції**, країна прагне стати першою великою «зеленою» нацією, яка надихатиме європейських сусідів і весь світ. У зв'язку з проектом реіндустріалізації метою також є зміцнення – завдяки екологічному переходу – енергетичного, промислового та продовольчого суверенітету країни.

Для цього було визначено чіткий курс, заснований на екологічному плануванні, реалізовуваному в рамках проєкту «*France Nation Verte*» (Франція – зелена нація) і мобілізованому як усіма міністерствами, так і приватними особами, численними асоціаціями і, зрештою, всіма французами. Пріоритетами проєкту є:

- прискорити декарбонізацію основних забруднюючих стратегічних секторів: транспорт (на 30%), промисловість (20%), сільське господарство (20%), житлове будівництво (20%), енергетика та біомаса (10%). Стратегія за секторами представлена влітку 2023 року. Створена Рада екологічного планування на чолі з Президентом Республіки та Прем'єр-міністром, розробляється положення майбутньої Національної стратегії виробництва з низьким вмістом вуглецю та Багаторічної енергетичної програми;
- перехід до зеленої енергетики на рівні муніципалітетів. Планується запровадити стратегію за територією з цілями, побудованими в партнерстві з місцевими зацікавленими сторонами (громадами, підприємствами, громадянами тощо);
- екологічний перехід, доступний для всіх. Заплановано впровадити спрощені системи підтримки для кращої допомоги найбіднішим;
- охорона біорізноманіття та ресурсів (вода, ліси, ґрунти тощо). Запроваджено посилене збереження біорізноманіття, захист і відновлення екосистем із спеціальним моніторингом певних басейнів і новою Національною стратегією збереження біорізноманіття;
- залучення всіх французів як учасників процесу зеленого переходу. Таким чином, будуть розроблені нові системи навчання (зокрема для адміністрацій) та залучення (зокрема через державні служби)

У 2018 р. Уряд запустив перший *Національний план велоспорту та активної мобільності*. Чотири роки потому план велоїзди та активної мобільності на 2023-2027 роки взяв на себе продовження та прискорення практики їзди на велосипеді в усіх регіонах. Він переслідує три основні цілі:

- зробити велосипед надійною альтернативою приватному автомобілю для місцевих подорожей і в поєднанні з громадським транспортом для подорожей на далекі відстані,
- зробити велоспорт важелем для економіки, підтримуючи екосистему;
- зробити велосипед доступним для всіх, починаючи з раннього дитинства і протягом усього життя.

Починаючи з 2019 р.? держава взяла участь у фінансуванні майже 1200 проектів розвитку велоруку у 750 громадах на загальну суму субсидії 475 мільйонів євро. Щороку 250 мільйонів євро виділяються для фінансування велосипедних доріжок по всій Франції, особливо в малонаселених і сільських районах.

Наступний урядовий проєкт – *«France Rénov»*. Це державна служба ремонту будинків, створена згідно із Законом про клімат і стійкість від 2021 р., дозволяє всім домогосподарствам по всій країні отримувати інформацію якомога ближче до своїх домівок. Радники *«France Rénov»* відповідають за надання відповідей домогосподарствам щодо різних аспектів їхніх проєктів. Ця місцева державна служба, яка підтримується та фінансується спільно з місцевими органами влади, є унікальним і важливим шлюзом для спрямування користувачів до правильного маршруту роботи та існуючих систем. Таким чином, консультаційні центри *«France Rénov»* пропонують незалежну службу інформації, консультацій та підтримки для осіб з проєктами реконструкції, незалежно від того, чи є вони власниками, орендарями чи об'єднаннями співвласників. Перш ніж розпочати ремонтні роботи фахівці *«France Rénov»* надають безкоштовну персональну консультацію для успішного завершення розпочатого проєкту з енергомодернізації житла.

Уряд Франції також підтримує придбання та оренду електромобілів і забезпечує належне розміщення зарядних станцій. Крім того, запроваджено конверсійний бонус — фінансова допомога для купівлі нового або вживаного автомобіля в обмін на утилізацію старого автомобіля. За придбання електромобіля бонус може сягати 6000 євро. Якщо громадянин живе або працює в зоні з низьким рівнем викидів, він може отримати додатковий бонус у розмірі 1000 євро. Крім того, якщо він отримав допомогу від місцевих органів влади для придбання чи оренди чистішого транспортного засобу, ця додаткова плата збільшується до додаткового ліміту в 2000 євро.

Екологічний бонус –матеріальна допомога на придбання електричного (чи водневого) автомобіля. За придбання нового автомобіля сума бонусу може досягати 7000 євро. Бонус у розмірі 1000 євро також доступний за придбання вживаного автомобіля.

У Франції криміналізовано понад 2000 діянь проти довкілля, які розділені на 15 різних кодексів. Їх можна класифікувати на три категорії:

- збитки, пов'язані з промисловою діяльністю: залишення відходів, забруднююча діяльність тощо,
- посягання на види: охоронювані види тварин і рослин, незаконне полювання та рибальство тощо,
- посягання на простори: лісові пожежі, берегові лінії тощо.

Екологічні злочини є багатограними за своєю природою, інтенсивністю, а також за методами вчинення та профілем їх виконавців. Для посилення боротьби з екозлочинами міністр внутрішніх справ Жеральд Дарманен у серпні 2022 р. запропонував, щоб у кожному відділку жандармерії були жандарми, навчені протидіяти екологічним атакам. З метою поліпшення судового розслідування також передбачається розширення повноважень національної жандармерії, що дозволить посилити превентивні та контрольні заходи. Це, зокрема, необхідність фахової підготовки «зелених» жандармів, офіцерів поліції та магістратів (суддів місцевих судів), щоб краще враховувати всю сферу екологічних правопорушень і бути ще більш присутніми та ефективними на місцях: 4270 співробітників уже пройшли навчання у 2023 році.

У складі Уряду діє Міністерство екологічного переходу й територіальної єдності. Безпосередньо екологічним сектором міністерства відає Державний секретар міністерства, відповідальний за біорізноманіття, який має радника з водних і морських екосистем та радника з наземного біорізноманіття, полювання та агроекологічного переходу. Міністерство проводить державну політику, зокрема, у сферах: захист зовнішнього та внутрішнього повітря, стійке харчування та сільське господарство, цивільна авіація, біорізноманіття і ландшафти, клімат, екологічний діалог, вода, циркулярна економіка і відходи, зелена економіка, відновлювальні джерела енергії, «зелені» фінанси та оподаткування, ліси, екологічна інтеграція та оцінка, берегова лінія та морське середовище, екологічна реклама, протидія екологічним посяганням, стихійні лиха, технологічні ризики, гігієна довкілля, стратегія переходу до сталого розвитку, декарбонізація, екологічний транспорт.

В Уряді **Італії** функції з проведення екологічної політики розподілено між Міністерством екології та енергетичної безпеки (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – MASE) і Міністерством сільського господарства, продовольчого суверенітету та лісового господарства.

MASE відіграє ключову роль у діяльності уряду, спрямованій на захист навколишнього середовища. Діяльність MASE спрямована на охорону території та водних ресурсів, наземних і морських екосистем, видів тварин і рослин, що знаходяться під загрозою, рекультивацію територій і водних шляхів, зменшення джерел забруднення та викидів газів, що змінюють клімат, у контексті виклик глобального потепління. Міністерство гарантує безпеку інфраструктури та енергетичних і геомінеральних систем, постачання, ефективність і конкурентоспроможність, а також просування відновлюваної енергії.

MASE сприяє передовим практикам та екологічній освіті, циркулярній економіці, стійкій мобільності та відродженню міст, здійснює спільний контроль (з Міністерством транспорту та інфраструктури) над Sogesid Spa (державна компанія, що зосереджується на екологічній співпраці, екологічній стійкості та екологічному програмуванні), відіграє важливу роль у керуванні та нагляді за діяльністю Вищого інституту охорони навколишнього середовища та досліджень (ISPRA), Національного агентства нових технологій, енергетики та сталого економічного розвитку (ENEA), менеджера з енергетичних послуг (GSE), SOGIN (Керуюча компанія АЕС); здійснює нагляд за національною природною спадщиною в наземному та морському контексті (національні парки, морські заповідні території, басейнові органи, екологічні та великі консорціуми регулювання озер).

Завдяки серії реорганізацій державний орган, яка приймає рішення, з часом посилив інструменти, доступні політичній владі, переосмисливши функції та інструменти, також у світлі інвестицій, передбачених у Національному плані відновлення та стійкості (PNRR). У цьому контексті конституційна реформа, яка в лютому 2022 року передбачила чітке включення захисту довкілля до Конституції Італії, підтвердила актуальність екологічних питань в ієрархії інтересів, які захищає держава. Нова Конституційна хартія також підкреслює центральну роль сталого розвитку для нових поколінь.

До складу MASE входить Командування карабінерів із захисту довкілля та екологічного переходу. Ця структура спеціалізується на контролі за дотриманням екологічного законодавства, виконує функції судової поліції у справах довкілля, за винятком розслідувань науково-технічного характеру, для яких вона використовує державні органи, відповідальні за цю мету, зокрема системні агентства Національної служби охорони здоров'я, а також Групи наукових досліджень карабінерів (Ra.CC IS).

Сферами втручання Командування є:

- забруднення ґрунту, води, повітря та шумове забруднення;
- охорона ландшафту, флори і фауни;
- використання небезпечних речовин і діяльність, пов'язана з ризиком великих аварій;
- стратегічні радіоактивні матеріали та інші радіоактивні джерела;
- захист від впливу електричних, магнітних і електромагнітних полів;
- питання щодо тривожних ситуацій через неконтрольоване поширення генетично модифікованих організмів (ГМО).

Командування приймає рішення про втручання на підставі повідомлень, які надходять головним чином від міністра навколишнього середовища, судової влади, командування карабінерів та окремих громадян.

У структурі Міністерства сільського господарства, продовольчого суверенітету та лісового господарства діє, зокрема, Командування корпусу лісових, екологічних та агропродовольчих карабінерів.

Ще один підрозділ цього міністерства - Департамент європейської і міжнародної політики та сільського розвитку. Він займається ринковою політикою в аграрному та агропродовольчому секторі, опікується відносинами з Європейським Союзом на етапі формування та імплементації законодавства ЄС, зокрема Спільної сільськогосподарської політики (ССП).

ССП представляє набір правил, які Європейський Союз мав намір встановити з моменту свого заснування, визнаючи центральну роль сільськогосподарського сектора для справедливого та стабільного розвитку країн-членів. ССП має багато цілей: допомагає фермерам не тільки виробляти продукти харчування, але й захищати довкілля, поліпшувати якість утримання тварин і підтримувати економічне життя сільських громад.

Наступний підрозділ цього міністерства - Департамент конкурентної політики, якості агропродовольчої продукції, верхової їзди і рибальства. Він опікується якістю продукції та оцінкою «Made in Italy» від агропродовольчої промисловості до рибальства, від органічних продуктів до сектору верхової їзди, захищає бренд «Зроблено в Італії».

Таким чином, національний рівень управління у сфері охорони довкілля в країнах ЄС переважно зосереджений у діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади – міністерств. Також окремі повноваження зі здійснення екологічної політики делеговані навіть окремим заступникам глав урядів, напр., Віце-канцлер Німеччини – Міністр економіки і захисту клімату.

**На сьогодні однією з найпоширеніших форм реалізації екологічної політики ЄС на національному рівні є *Огляд екологічної реалізації (The environmental implementation review – EIR)* – регулярний цикл аналізу, діалогу та співпраці з метою покращення реалізації екологічної політики та права ЄС у країнах-членах ЄС.**

Перший огляд було підготовлено в лютому 2017 року, а другий – у квітні 2019 р. EIR за 2022 р. складається з 27 звітів країн про прогрес кожної країни ЄС у дотриманні основних екологічних зобов'язань та аналітичного документа (комунікації), у якому визначаються спільні проблеми та пріоритетні дії для всіх країн.

Держави-члени юридично зобов'язані належним чином і повністю впроваджувати екологічну політику та законодавство ЄС. Підраховано, що повна імплементація законів ЄС про навколишнє середовище може заощаджувати економіці ЄС близько 55 мільярдів євро щороку на витратах на охорону здоров'я та прямих витратах на навколишнє середовище.

Якщо закони ЄС не виконуються належним чином, Єврокомісія може вжити судових заходів. Однак, щоб уникнути досягнення цієї стадії, Єврокомісія спочатку пропонує державам-членам технічну підтримку, щоб скерувати їх у процесі впровадження вимог європейського права. EIR є корисним інструментом, який представляє миттєвий знімок недоліків впровадження вимог європейської екологічної політики на національному рівні та необхідні першочергові дії для вирішення проблем.

Звіти EIR для окремих країн описують реалізацію ключових екологічних політик у кожній країні ЄС. Вони визначають причини прогалин у реалізації, а також рішення, які були успішно впроваджені. EIR також має на меті допомогти національним юридичним особам, які приймають рішення, окреслюючи пріоритети, які потребують їхньої уваги. Процес EIR є всеохоплюючим та широким, гнучким і доповнює поточну роботу з екологічного впровадження.

Загальна мета EIR полягає в тому, щоб покращити імплементацію екологічних законів і політики ЄС у країнах-членах ЄС.

Звіти окремих держав-членів стосуються всіх відповідних екологічних тематичних сфер. Вони висвітлюють основні виклики та досягнення кожної держави-члена у впровадженні ключових екологічних законів та політики ЄС. У звітах також пропонуються першочергові дії для поліпшення впровадження європейських норм і стандартів у країнах-членах ЄС. Зрештою, саме держави-члени мають вибрати найефективніші способи імплементації законів і політики ЄС, якщо вони досягнуть спільних екологічних цілей ЄС, викладених у них.

Імплементація законодавства ЄС у цих тематичних сферах підтримується відповідними «інструментами», тобто фінансуванням ЄС, екологічним управлінням і технічною допомогою (Інструмент технічної підтримки Комісії та інструмент EIR-TAIEХ PEER 2 PEER).

### 3. ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА НАДНАЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄС

Для ілюстрації взаємодії національного і наднаціонального рівнів управління у галузі охорони довкілля в рамках ЄС з огляду на майбутній вступ України до ЄС пропонується огляд досвіду принаймні двох країн: Бельгії як однієї із засновниць ЄС (1957 р.) та Хорватії, що крайньою вступила до ЄС у 2013 р. Для цього використано звіти за 2022 р., які представлені у попередніх оглядах екологічної реалізації (EIRs).

Єврокомісія у свій час визначила три основні виклики Бельгії щодо реалізації екологічної політики та права ЄС:

- 1) управління мережею Natura-2000 у напрямку сприятливого природоохоронного статусу для всіх видів і середовищ існування, беручи до уваги зовнішні тиски та загрози (наприклад, викиди азоту в атмосферу), а також інвестування в подальші заходи з відновлення природи на основі особливостей території, цілей для видів об'єктів довкілля і середовищ існування;
- 2) покращення якості повітря, зокрема рівнів оксиду азоту ( $\text{NO}$  та  $\text{NO}_2$ ) у міських районах і транспортному секторі, шляхом як зменшення заторів, так і покращення моніторингу якості повітря;
- 3) вирішення проблеми забруднення води міськими стічними водами та нітратами (наприклад, гній і добрива у Валлонії та забруднення поживними речовинами у Фландрії) і боротьба з хімічним забрудненням.

У мережі Natura-2000 Бельгія досягла значного прогресу за останні роки, створивши 38 ділянок Natura-2000, визначених як спеціальні заповідні зони (SAC). Зараз головним завданням у Бельгії є забезпечення сприятливого природоохоронного статусу середовищ існування та видів, оскільки 74% та 49% оцінок відповідно середовищ існування та видів об'єктів природи вказують на «несприятливий-поганий» стан протягом останнього звітного періоду відповідно до Директиви про середовища існування.

Ситуація із середовищами існування, які охороняються ЄС, у Бельгії є найгіршою в ЄС: понад 95 % місць існування мають несприятливий природоохоронний статус. Крім того, викликає занепокоєння становище бельгійських лісових територій, які охороняються відповідно до Директив ЄС про природу, оскільки більше половини оцінок цих територій показують поганий природоохоронний стан. Залишається складною перспектива здійснення заходів зі збереження довкілля в морських зонах, оскільки ці заходи часто передбачають обмеження методів рибальства (бім-тралення), які можуть бути вжиті лише в рамках спільної рибальської політики.

У Бельгії було досягнуто обмеженого прогресу щодо забезпечення якості повітря, вжито заходів для зниження концентрації  $\text{NO}_2$ . Бельгія все ще не може забезпечити дотримання граничних значень для  $\text{NO}_2$  в одній головній міській зоні – Антверпені, незважаючи на вжиті заходи та створення нових станцій моніторингу якості повітря. Крім того, Бельгія має середній ризик невиконання своїх національних зобов'язань щодо скорочення поширення аміаку як на період 2020-2029 рр., так і на 2030 рік і далі.

Сильний тиск на екосистеми та біорізноманіття чиниться через: інтенсивне сільське господарство у Фландрії; зростаючу транспортну діяльність, зокрема до/з порту Антверпена; відносно високу щільність населення у регіонах Фландрії

та Брюсселя. Необхідними проголошуються дії в рамках Національної програми контролю за забрудненням атмосферного повітря (НАПКЗ) щодо зменшення основних джерел викидів.

Що стосується управління водними ресурсами Бельгії, відмітимо, що у Валлонії спостерігається обмежений і повільний прогрес у зменшенні кількості агломерацій, які не відповідають вимогам Директиви про очищення міських стічних вод, наявні звіти показують дедалі тривожніші тенденції щодо якості води у Фландрії та забруднення її нітратами.

Широкомасштабна повінь нещодавно спустошила південну частину Бельгії, призвела до загибелі багатьох людей і завдала значних економічних збитків, що вимагає попередніх оцінок ризиків повеней і визначення зон значного ризику повеней.

Бельгія продовжує ефективно використовувати кошти ЄС і можливості позик, зокрема, для підтримання економіки замкнутого циклу, особливо через свій план відновлення та стійкості (RRP), має один із найкращих у ЄС показників продуктивності ресурсів, використання вторинних матеріалів та управління відходами, проте демонструє певне відставання в темпах роздільного збору відходів, запровадженні нових економічних інструментів для запобігання утворенню відходів шляхом уникнення спалювання відходів, придатних для повторного використання або їх повторної переробки, особливо в регіоні Брюсселя.

Фінансування екологічних інвестицій у Бельгії становило 0,71% ВВП у 2014-2020 рр. в основному з національних джерел. У 2021-2027 рр. потреби країни в екологічних інвестиціях, за оцінками експертів, становлять щонайменше 0,85% ВВП, що свідчить про дефіцит екологічного фінансування щонайменше 0,14% ВВП.

У попередніх Оглядах впровадження екологічної політики (EIR) основними викликами, визначеними для **Хорватії** у реалізації законодавства та екологічної політики ЄС, були:

1. підвищити ефективність управління відходами, зокрема, забезпечити роздільне збирання відходів і підтримати муніципалітети у поліпшенні ефективності переробки та скороченні захоронення;
2. зміцнити політичний сектор, щоб пришвидшити впровадження циркулярної економіки всіма її секторами ;
3. завершити визначення територій Natura-2000 ( Special Area of Conservation – SAC ), створити механізми співпраці з іншими секторами в управлінні Natura-2000 та забезпечити належне фінансування;
4. реалізовувати проекти у водному секторі, зокрема, пов'язані із захистом від повеней, і досягти відповідності вимогам Директиви ЄС про міські стічні води, особливо тим, які викладені в статті 5 щодо більш суворої очистки стічних вод, зокрема у великих містах;
5. для прискорення скорочення викидів в атмосферне повітря і концентрацій твердих частинок таких викидів (PM 2,5 і PM 10 ), викидів оксиду азоту (NOx) , концентрації діоксиду азоту (NO<sub>2</sub>) і викидів аміаку (NH<sub>3</sub>).

Прогрес у роздільному зборі та переробці відходів був досить повільним. Незважаючи на постійне поліпшення, рівень їх переробки в Хорватії, який становить 30,2%, залишається набагато нижчим за середній показник ЄС за

2019 рік (47,7%) і значно нижчий від цілі ЄС на 2020 рік (50%). Більшість побутових відходів все ще вивозиться на звалища, часто без попередньої обробки. У 2021 р. Єврокомісія відкрила процедуру щодо порушення правил захоронення відходів без попередньої обробки в п'яти хорватських округах, хоча в більшості округів країни відсутня інфраструктура утилізації відходів. Наразі не створено Комплексної стратегії циклічної економіки, яка мало б передбачити поводження з відходами у Хорватії відповідно до законодавства ЄС, але Хорватія передбачила реформи, пов'язані з циклічною економікою, у своєму Національному плані відновлення та стійкості (RRP), включаючи нову правову базу та реформу туристичного сектору, правда, не визначивши при цьому шляхів забезпечення якості морського середовища.

Прогрес у визначенні об'єктів SAC був повільним, оскільки 99% об'єктів спільного значення (SCI) (740 із 745) ще не визначені як SAC.

Що стосується управління водними ресурсами – наразі не визначені заходи подолання ризиків повеней через зміну клімату, відповідність вимогам Директиви ЄС щодо очищення міських стічних вод значно нижча, ніж у середньому по ЄС: 93% міських стічних вод не збираються та не очищуються.

У сфері забезпечення якості атмосферного повітря Хорватії вдалося домогтися зменшення кількості основних забруднювачів повітря, але все ще має місце перевищення граничних значень ЄС щодо забруднення повітря, встановлених Директивою ЄС про якість навколишнього повітря (AAQD). Зокрема, у 2022 році таке перевищення максимально допустимих забруднень було зареєстровано для твердих часток (PM 10 ) і дрібних твердих частинок (PM 2,5 ), що загрожує відкриттям судового провадження проти Хорватії.

ЄС продовжує надавати суттєву фінансову підтримку Хорватії для усунення прогалів у здійсненні екологічних заходів. Хорватія має отримати понад 6 393,7 мільйонів євро грантів від свого RRP (2021-2026) та 8 707,6 мільйонів євро від політики згуртованості (2021-2027). Національний RRP Хорватії реагує на нагальну потребу сприяти потужному відновленню та підготувати Хорватію до майбутнього, 40,3% витрат RRP підтримає кліматичні цілі, тоді як 76 реформ і 146 інвестицій, які містяться в RRP, допоможуть Хорватії стати більш стійкою та краще підготувати її до викликів і можливостей, які відкриває зелений і цифровий перехід.

Загальне фінансування охорони навколишнього середовища в Хорватії становило близько 1,32% ВВП у 2014-2020 рр. (близько 4,5 млрд євро), збалансоване між ЄС і національними джерелами. Потреби в інвестиціях на 2021-2027 роки оцінюються як мінімум у 1,79% ВВП, що свідчить про дефіцит фінансування в 0,48% ВВП (за базового рівня фінансування).

Очевидно, що Україні треба врахувати досвід впровадження європейської екологічної політики у Бельгії та Хорватії, а також враховувати жорсткість європейських екологічних стандартів та можливості негативного реагування інституцій ЄС у випадку порушень цих стандартів.

**Окремо варто розглянути питання впровадження циркулярної економіки в ЄС.** Найкращі показники щодо розбудови циркулярної економіки демонструє ФРН, а підвищення якості питної води – Австрія.

Серед пострадянських республік найкращі показники в охороні довкілля демонструє Естонія, зокрема, у питаннях підвищення якості питної води,

збільшення рівня переробки відходів і відмова від видобутку та використання горючих сланців.

Загалом матеріальне право ЄС настільки тісно «вмонтоване» в інституційні механізми Союзу, який забезпечує його виконання і дотримання, що просте перенесення екологічного законодавства ЄС на рівень національного законодавства є неможливим без укладання спеціальних угод з ЄС. Наслідком цього є такий стан речей, коли значна частина національного екологічного законодавства, наприклад Великої Британії, нині містить перехресні посилання на законодавство ЄС, а тому Brexit породив певні проблеми у реалізації Сполученим Королівством власної екологічної політики, постало питання про заміну форм фінансування вказаних напрямів діяльності та співпрацю з ЄС у цій сфері.

З іншого боку, проблеми співвідношення національного та наднаціонального управління у сфері охорони довкілля в ЄС все ще існують між його членами у різних вимірах, незважаючи на те, що ЄС зарекомендував себе як світовий піонер у сфері захисту навколишнього середовища, маючи розгалужену структуру екологічної політики та програми. Однак ефективність цих ініціатив суттєво різниться в країнах-членах і державах, що не є членами, що підкреслює складність екологічного управління в різних політичних і соціально-економічних контекстах.

Прагнення ЄС забезпечити однакові підходи до охорони навколишнього середовища в країнах-членах було сприйнято скептично. Компетенція у впровадженні правил захисту довкілля ЄС значно відрізняється, з останніми тенденціями передачі адміністративної ролі і впровадження екологічних та інших законів і правил від держав-членів до установ ЄС. Ці зміни створили нерівні умови гри між країнами-членами ЄС, а також проблеми у зв'язку із корупцією, крихкими політичними домовленостями та перехідною боротьбою, яка часто перешкоджає ефективній реалізації надійної екологічної політики, особливо в новоприйнятих державах-членах і країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Варто тут пригадати приклад щодо вимоги ЄС до України скасувати мораторій на експорт ділової необробленої деревини чи суперечки з Німеччиною та Францією щодо подальшого виробництва автомобілів з ДВЗ. Або ж приклад балканських країн – Боснії та Герцеговини і держави-члена ЄС Хорватії, де політичні виклики та проблеми безпеки після війни перешкождали реалізації екологічних ініціатив під керівництвом ЄС. Необхідне врахувати, що такі ж проблеми може мати й повоєнна Україна.

На думку деяких дослідників, відсутність узгодженості в реалізації екологічної політики та удаване бажання уникнути проблеми заслуговують на обговорення. Для деяких країн безпосередні реалії економіки та зайнятості, національної безпеки та легітимності державних установ (зокрема, України) є головним пріоритетом, а питання справедливості та захисту навколишнього середовища є відносно менш важливими або навіть другорядними.

Існує кілька критичних зауважень щодо підходу ЄС до захисту довкілля та пов'язаних з ним питань політики, включаючи проблеми місцевого застосування в директивах ЄС, відмінності в рівнях децентралізації однієї країни та іншої. Відсутність гнучкості може перешкодити деяким країнам досягти цілей на рівні ЄС. Наприклад, незважаючи на те, що ЄС чітко озвучив свої цілі щодо зміни клімату, він, тим не менш, встановив необов'язкові цілі на рівнях, яких очікувалося досягти.

Незважаючи на те, що ЄС єдиний у своїй спільній справі захисту довкілля, реальна політика на практиці імплементації директив ЄС і досвід країн-членів іноді були зовсім різними. Важливою проблемою для ЄС є рівні доходів і розвитку. Так річний ВВП на душу населення найвищий у Люксембурзі – понад 100 тис. євро, а найнижчий у Болгарії – 8 тис. євро, а ВВП Словенії, яка в ЄС з 2004 р., вище, ніж Португалії (з 1986р.) та Греції (з 1981р.), причому різні країни не можуть однаково реагувати на зусилля з екологічного врядування.

Розрив між країнами-кандидатами та членами ЄС у впровадженні різноманітних ініціатив під керівництвом ЄС та спроможності прийняти екологічну політику очевидний у випадках Боснії та Герцеговини та Хорватії. Країни, які прагнуть піднятися до статусу держави-члена, мають проблематичний поріг, навіть за наявності намірів і політичної рішучості на найвищих рівнях національного уряду. Це найбільш помітно в регіонах, розвитку яких завадив військовий конфлікт (колишня Югославія).

Передача політики з ЄС до країн-членів ЄС часто передбачає пряме впровадження політики та директив ЄС у національне законодавство, фінансування від ЄС сприяє реалізації екологічних проектів у країнах-членах ЄС, обмін знаннями між державами-членами ЄС сприяє обміну найкращими практиками та політичним досвідом, сприяючи зближенню політики та навчанню. Цілі на рівні ЄС можуть бути ефективніше узгоджені з реаліями та можливостями держав-членів, що зрештою призведе до покращення екологічних результатів.

## 4. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Передача політики з ЄС до країн, що не є членами ЄС, відбувається майже за такою ж схемою, як і до країн-членів, але з деякими унікальними складнощами. Країни, що не входять до ЄС, але прагнуть приєднатися до ЄС, повинні узгодити свою політику зі стандартами ЄС у рамках угод про приєднання. Це передбачає прийняття та адаптацію політики ЄС до національного законодавства. ЄС надає підтримку у розбудові політичного потенціалу країн, які не входять до ЄС, що дозволяє забезпечувати відповідність екологічним вимогам для членства в ЄС. Фінансова підтримка з боку ЄС надається для реалізації екологічних проектів та ініціатив у країнах, що не входять до ЄС.

Щоб допомогти таким країнам, як Україна, міжнародне співтовариство могло б докласти більш узгоджених зусиль, щоб дозволити суб'єктам місцевого самоврядування брати активну участь в екологічному врядуванні. Чим більше є чітка та послідовна рішучість ставити якість довкілля вище інших більш конкретних міркувань, тим більше шансів усунути перешкоди для ефективного управління довкіллям та природними ресурсами, інакше розрив між сусідами, державами-членами ЄС, і державами, які не членами ЄС, існуватиме й надалі.

Структура екологічного врядування в ЄС складається з трьох основних компонентів: інформаційні засоби, добровільні засоби та екологічні податки. Оскільки ці механізми тісно пов'язані з компетенціями та тонким розумінням законодавства ЄС про охорону навколишнього середовища, вони не однаково впроваджуються в країнах ЄС. Вчені та експерти відзначають, що зосередженість ЄС на розбудові спроможності для країн, які не входять до ЄС, піддається критиці, дослідження висвітлюють проблеми, але пропонують мізерні докази практичних рішень, включаючи ефективне управління з підзвітністю, захист громадянських свобод і контроль за корупцією. Це особливо доречно в управлінні довкіллям і природними ресурсами в постсоціалістичних і постконфліктних країнах ЄС і поза ЄС, до яких, на жаль, належить Україна.

Враховуючи досягнення ЄС у формуванні ефективної екологічної політики, можна внести пропозиції щодо вдосконалення системи інструментів екологічної політики в Україні, зокрема, таких, як:

- активізація діяльності компетентних органів державної влади щодо законодавчого, інформаційного та технічного забезпечення інтеграції екологічної складової в технічну політику;
- створення умов для політичної пріоритетності вирішення екологічних проблем, економічної відповідальності бізнесу та промисловості за екологічну шкоду;
- розробка проектів політики, програм, положень щодо формування та вдосконалення екологічної політики з метою використання позитивного досвіду країн ЄС, положень міжнародних стратегій та підходів у цій сфері;
- подальша оптимізація податкового законодавства для забезпечення економічного розвитку та сприяння екологічно чистій поведінці;
- активізація діяльності неурядових організацій через впровадження екологічної освіти та навчання.

Нині в Україні у світлі підписання Угоди про асоціацію та набуття статусу кандидата на членство в Європейському Союзі гостро постало питання гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, наближення

його до європейських екологічних стандартів з урахуванням напрацьованого досвіду країн-членів та особливостями розвитку нашої держави, у тому числі в частині інституційно-функціонального забезпечення формування і здійснення вітчизняної екологічної політики.

Сучасна екологічна політика України характеризується складністю та багатогранністю її інституційно-функціонального забезпечення, домінуванням політичних економічних, партійних, групових інтересів над екологічними потребами розвитку. Провідну роль у регулюванні екологічної сфери має відігравати держава як один із суб'єктів системи інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики в Україні.

Державне управління в системі інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики розглядається як відповідна діяльність органів державної влади.

На сьогодні в особі держави екологічну політику в Україні здійснюють:

1) на рівні законодавчої та представницької влади – Верховна Рада України, у складі якої діє Комітет з питань екологічної політики та природокористування (далі – Комітет) та органи місцевого самоврядування – обласні, районні та місцеві ради. За 2023 рік Верховною Радою України ухвалено 9 Законів, з опрацювання та підготовки яких Комітет було визначено головним, зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання та обігу піротехнічних виробів» від 11.04.2023, що відповідає Директиві 2013/29/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 червня 2013 року «Про гармонізацію законодавства держав-членів щодо надання на ринку піротехнічних виробів та Технічного регламенту піротехнічних виробів». 7 листопада 2023 р. було проведено зустріч Комітету з Комітетом Європейського Парламенту з питань навколишнього середовища, громадського здоров'я та безпеки харчових продуктів (ENVI).

Діяльність місцевих рад у сфері охорони довкілля потребує окремого дослідження.

2) на рівні виконавчої влади – органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, обласні та районні державні адміністрації, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів. У контексті євроінтеграції Міндовкіллям у 2023 р. здійснено такі заходи: запуск реформи управління відходами в Україні; розроблено законопроект «Про електричне та електронне обладнання та відходи електричного і електронного обладнання»; розроблено відповідний документ, який встановлюватиме європейські вимоги до полігонів та сміттєзвалищ; розроблено заходи щодо обмеження використання одноразових пластикових виробів в Україні тощо. Крім того, у 2023 р. Кабінет Міністрів України затвердив за поданням Міндовкілля порядки функціонування єдиної державної електронної геоінформаційної системи користування надрами, ведення Державного реєстру спеціальних дозволів на користування надрами, ведення Державного реєстру артезіанських свердловин, Перелік підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин.

Відповідні екологічнозначимі повноваження виконують у рамках реалізації своєї компетенції також ряд інших міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, зокрема, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ. Мова йде про розробку проєктів законів та інших нормативних правових актів, проєкту Державного

бюджету та контролю за його виконанням, розслідування екологічних злочинів, інш.

Вчені та представники екологічних громадських організацій звертають увагу на те, що за останні 15 років налагоджена система державного управління у системі охорони довкілля була зруйнована, на початку століття були ліквідовані регіональні підрозділи Міндовкілля, зруйнована система державного екологічного контролю, які повільно відновлюються навіть в умовах війни, сильне промислове лобі не дозволяє провести основні екологічні реформи у державі. Показовим, зокрема, стало голосування за законопроект «Про запобігання, зменшення і контроль промислового забруднення», який був тричі провалений у парламенті виключно через його незручність для великих забруднювачів. Представники громадських екологічних рухів зверталися до Президента України та Європейського Союзу докласти зусиль для послаблення впливу олігархів на процес формування державної екологічної політики України.

Тут важливим є формування нової моделі влади, зокрема, запропонована у тому числі і автором, яка передбачає концентрацію контрольних державних органів як окремої гілки влади за умови їх підконтрольності Президенту України та підзвітності парламенту<sup>1</sup>.

Важливою є підтримка екологічної політики держави з боку суспільства. Соціологічне опитування суспільної думки, проведене Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» на початку 2023 р., показало, що післявоєнна відбудова України на екологічних засадах не входить до топ-пріоритетів українців: 95% українців вважають, що відновлення природи є важливим у повоєнній відбудові України, але лише близько 26% готові платити за екологічність основних послуг, таких як доступ до якісної питної води, громадського транспорту, належного поводження з відходами. А близько 54% опитаних зазначили, що не братимуть участь у державних програмах підвищення енергоефективності будівель, якщо це призведе до зростання вартості комунальних послуг.

Ще одна проблема. У чинному Кримінальному кодексі України стаття 441 передбачає відповідальність за екоцид. Російська воєнна агресія проти України відкрила нове «обличчя» сучасної війни. Упродовж століть війни зводилися до протиборства армій та супроводжувалися можливими нищеннями окремих поселень племен, житла, а у II світову війну – і міських агломерацій. Сучасна масштабна російська воєнна агресія проти України продемонструвала не тільки спадкоємницький підхід до війни сьогоднішніх загарбників, які взяли у попередніх агресорів усі їхні жорстокі способи ведення війни. Російська війна проти України стала засобом нищення Українського народу та його життєвого середовища, руйнуються не тільки житлово-цивільні об'єкти, лікарні, школи, дитячі садки, а й природоохоронні об'єкти, заповідники і національні природні парки, пам'ятки природи.

---

<sup>1</sup> Див.: Костицький Василь. Поділ влади у контексті теолого-соціологічного праворозуміння (нариси правової теорії): монографія /В. Костицький. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. – 192с.; Kostytsky Wasyl. Podzial władzy w kontekście teologiczno-sociologicznego rozumienia prawa (eseje z sociologii prawa) /W. Kostytsky. – Warszawa: Wydawca: Trybunał Konstytucyjny, 2023. – 196 s.)

Масовими також є порушення російськими окупаційними військами нормативів екологічної безпеки. Зокрема, з квітня 2014 року внаслідок збройної російської агресії на території Донецької області порушено екологічну рівновагу, що призвело до небезпечних змін стану довкілля на території, де проживало майже 5 млн. осіб, знищено, зруйновано та пошкоджено значну кількість об'єктів інфраструктури, що у цілому призводить, у тому числі, до виходу високо мінералізованих шахтних вод на поверхню і значного забруднення водоносних горизонтів. Тільки у Донецькій області навіть на підконтрольній Україні території російськими збройними силами пошкоджено та зруйновано системи водопостачання та теплоенергетичних мереж, зокрема, об'єкти каналу «Сіверський Донець - Донбас». Крім того, у цій області пошкодження 41 об'єкт систем водо-, теплопостачання та водовідведення на тимчасово окупованих територіях, 74 об'єкти систем водо-, теплопостачання та водовідведення на підконтрольній Україні території у цій області. Екологічною катастрофою є і руйнування греблі на Каховському водосховищі.

Вказані дії не тільки суперечать приписам міжнародного екологічного права, але й є порушенням законів та звичаїв війни (ст.ст. 35, 55 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів та Звичаєвих норм міжнародного гуманітарного права №№ 43-45), положень Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 та ст. ст. 35, 54, 55 Додаткового протоколу від 08.06.1977 (Протокол I).

Російська війна проти України загрожує екологічній та техногенній безпеці, здоров'ю та безпеці життєдіяльності населення Європи, Причорноморських країн Азії, країнам Близького Сходу.

Тому можна характеризувати сьогоднішню російську війну проти України як екоцид Українського народу, який розглядаємо як системне цілеспрямоване нищення життєвого довкілля, безпечних умов для життя і здоров'я людини та інших живих організмів, існування неживих природних ресурсів та порушення вимог щодо їх охорони і використання.

У своєму виступі перед Учасниками G-20 у минулому році Президент України Володимир Зеленський у числі 10 основних проблем України назвав подолання наслідків екоциду. Однак група вчених, які готують проект нового Кримінального кодексу України (ККУ), замість розширення змісту статті чинного ККУ про відповідальність за екоцид (ст. 441) з врахуванням воєнних злочинів проти довкілля, вчинених у результаті російської воєнної агресії, як це пропонувалося автором та іншими вченими на кількох міжнародних і національних наукових конференціях, взагалі не передбачили у проекті ККУ відповідальність за екоцид. Екологічні злочини передбачені в розділі, який передбачає відповідальність за порушення права на охорону здоров'я, у той час, як практика ЄС передбачає включення злочинів проти громадського здоров'я у групу злочинів проти довкілля.

Наступна проблема. Майже в усіх законодавчих актах ЄС (директиви, регламенти), які має імплементувати України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС, викладено таку нормативно-інституційну вимогу, як прийняття національного законодавства та *визначення уповноваженого органу (органів)*.

**На виконання цієї вимоги Україною зроблено помітний поступ як у царині законодавства, так і щодо інституційного забезпечення. На сьогодні уповноваженим центральним органом виконавчої влади є згадуване вже Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, якому підпорядковані такі органи:**

1. Державне агентство лісових ресурсів України, яке здійснює, зокрема, державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо ведення лісового господарства, мисливського господарства і полювання та видачу спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; у межах повноважень, передбачених законом, розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення;
2. Державна екологічна інспекція України, що здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог законодавства, зокрема, щодо: охорони земель, надр; екологічної та радіаційної безпеки; охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони, захисту, використання і відтворення лісів; збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного та рослинного світу; ведення мисливського господарства та здійснення полювання; охорони, раціонального використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів; охорони атмосферного повітря; формування, збереження і використання екологічної мережі; стану навколишнього природного середовища; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; складення протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом; пред'явлення претензій про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства, звернення до суду з відповідними позовами; здійснення розрахунку розміру шкоди, збитків і втрат, завданих навколишньому природному середовищу та природним ресурсам держави внаслідок виникнення аварій, надзвичайних ситуацій, військової агресії, військових, терористичних або інших злочинних дій, у тому числі з початку дії правового режиму воєнного стану;
3. Державне агентство України з управління зоною відчуження, яке, зокрема, здійснює державний контроль за дотриманням правового режиму зони відчуження та відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення у зв'язку із Чорнобильською катастрофою, видає, зупиняє та скасовує (у межах зони відчуження і відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення) спеціальні дозволи на: провадження сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво (у тому числі будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення); винесення або вивезення із зон будівельних матеріалів і конструкцій, машин і устаткування, домашніх і побутових речей, іншого рухомого майна, землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівлю і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, крім зразків для наукових цілей та на перебування осіб;

4. Державна служба геології та надр України, яке здійснює, зокрема: державний контроль за дотриманням правил і нормативів користування нафтогазоносними надрами; контроль за ефективним і цільовим використанням коштів державного бюджету, що спрямовуються на геологічне вивчення надр; планові та позапланові перевірки надрокористувачів, за результатами яких (у разі виявлення порушень вимог законодавства) складає акти, видає обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення виявлених недоліків і порушень вимог законодавства; видає, зупиняє та анулює в установленому порядку спеціальні дозволи на користування надрами (у тому числі нафтогазоносними), складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення;
5. Державне агентство водних ресурсів України, яке, зокрема: здійснює контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем; видає, анулює, здійснює переоформлення дозволів на проведення робіт на землях водного фонду (крім проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах та територіальному морі) і видає їх дублікати; видає та анулює дозволи на спеціальне водокористування.

Окрім Міндовкілля, повноваженнями щодо здійснення екологічної політики наділене також Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке, зокрема забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Підпорядкованими Мінагрополітики органами є:

1. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка, зокрема; реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; приймає на підставі подання кваліфікаційної комісії рішення про анулювання (позбавлення), зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста; складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення; розраховує розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, та вживає заходів до її відшкодування щодо земель державної власності сільськогосподарського призначення в установленому законодавством порядку; подає позов про конфіскацію земельної ділянки у

випадках, визначених законом; звертається до суду з позовами про визнання недійсними угод, укладених із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності;

2. Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, яке, зокрема, здійснює: державний нагляд (контроль) у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водоймах України та у водах за межами юрисдикції України щодо рибальських суден, які плавають під Державним Прапором України, відповідно до міжнародних договорів України; державний контроль технічного стану рибозахисних споруд, проведення рибозахисних заходів на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем; контроль за дотриманням правил рибальства; контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних біоресурсів; контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних біоресурсів; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; видає дозволи, сертифікати, довідки міжнародного зразка відповідно до вимог міжнародних договорів України з питань ведення рибного промислу і торгівлі рибою та морепродуктами; видає дозвіл на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікати на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення; погоджує видачу дозволів на будівельні, днопоглиблювальні роботи, видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду (у разі проведення робіт у рибогосподарських водних об'єктах); видає документи дозвільного характеру у сфері рибного господарства.

Отже, повноваження деяких із зазначених органів певним чином дублюються, як от Держводагентства та Держрибагентства чи Держекоінспекції та Держлісагентства. Крім того, характерними видами діяльності зазначених органів є контроль-наглядова, ліцензійно-дозвільна та правозастосовна (штрафна), що закономірно включає корупційні ризики. Взагалі, сфера використання природних ресурсів в Україні, на думку науковців-юристів, залишається однією з найбільш корумпованих сфер публічного управління.

Попри значну кількість контролюючих органів, рівень функціонування системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища є незадовільним, про що свідчить аналіз джерел, присвячених діагностиці ефективності реалізації національної екологічної політики, а також концептуальних нормативних правових актів з питань реформування системи нагляду (контролю) в зазначеній сфері. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р схвалена «Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», у якій наголошується на: дискредитації та фактичному руйнуванні системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу; низькому кваліфікаційному рівні державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, що є наслідком низької заробітної плати, застарілої матеріально-технічної та лабораторної бази, недостатнього

обсягу фінансування, високого рівня корупції, непрозорої системи ухвалення рішень щодо порушників природоохоронного законодавства; низькій ефективності та недієздатності Державної екологічної інспекції України; дублюванні наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади та відсутності єдиного підходу до виконання функцій; відсутності прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; епізодичній участі громадських інспекторів у заходах Державної екологічної інспекції України з нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля.

У проєкті Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році, підготовленому НАЗК, яке активно співпрацювало та консультувалося з фахівцями Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI), зазначено, що у II півріччі 2020 р. слідство повідомило про підозру экс-міністру екології та природних ресурсів. За результатами проведеної оцінки корупційних ризиків у діяльності Держекоінспекції, наказом Держекоінспекції від 16.11.2020 № 429 затверджено Антикорупційну програму Державної екологічної інспекції України на 2020-2021 роки, в рамках реалізації якої з 2020 році у діяльності Держекоінспекції виявлено 7 корупційних ризиків та визначено заходи їх усунення.

Відповідно до Звіту за результатами соціологічного дослідження за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні, що включало опитування населення та представників бізнесу, проведеного у 2022 році соціологічною компанією Info Sapiens за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI), найкорумпованішими сферами, на думку представників бізнесу, в Україні є (за 5-більною оцінкою): надання дозволів та видобування корисних копалин – 4,4, митниця – 4,27, лісове господарство – 4,18, земельні відносини, землеустрій – 4,16.

З метою мінімізації корупційних ризиків у рамках поглиблення євроінтеграційних процесів впроваджено інформаційно-аналітичну систему управління природними ресурсами, яка надає відкритий доступ до актуальної інформації про природні ресурси та містить функціонал надання електронних послуг (напр., «ДроваЄ»), електронної звітності, простежуваності, екологічного моніторингу та інспектування; запроваджено затверджений Міндовкіллям електронний кабінет надрокористувача та ін.

Загалом, зміст і пріоритети нинішньої антикорупційної стратегії України узгоджуються із загальноєвропейськими тенденціями у сфері подолання корупції

## ВИСНОВКИ

Система управління у сфері охорони довкілля у Європейському Союзі сьогодні включає як органи наднаціональної компетенції, так і органи державної влади країн-членів ЄС. Їх діяльність є об'єктом загальноєвропейського екологічного моніторингу, здійснюється на засадах гармонізації та спрямованості на реалізацію екологічного права ЄС, захисту екологічних прав і свобод громадян, стратегічного планування, скерованості на екологізацію економіки та турботи про чисте довкілля для нинішнього і майбутніх поколінь.

Європейський Союз здійснює фінансування як загальноєвропейських проектів і програм, так і фінансову підтримку важливих екологічних проектів країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступити до ЄС.

У числі пріоритетів діяльності ЄС у сфері екологічної політики гармонізація інституційної складової забезпечення охорони довкілля, судовий захист екологічних прав і свобод людини.

Інституційний механізм забезпечення охорони довкілля ЄС побудований за поєднанням стратегічно-орієнтованого та програмно-цільового підходів, враховує особливості впливу різних видів діяльності суспільства і людини на навколишнє середовище, опирається на потужне фінансування відповідних програмних заходів.

Екологічне право ЄС тісно «вмонтоване» в інституційні механізми Союзу, який забезпечує його виконання і дотримання, тому просте перенесення екологічного законодавства ЄС на рівень національного законодавства є неможливим без проведення відповідних реформ за підтримки ЄС.

Управління у сфері охорони довкілля в Україні зберігає особливості перехідного періоду та сформовано на основі галузевого поресурсного підходу, тобто на міністерства та відповідні центральні органи державної виконавчої влади покладені повноваження здійснення управління за охороною, використанням одного чи кількох природних ресурсів, а також одночасно повноваження здійснення контролю у цій ділянці, включаючи можливість застосування інструментів юридичної відповідальності.

Недоліками системи управління у цій сфері суспільних відносин в Україні є не тільки домінування і монополізація галузевого підходу, поєднання функцій управління використанням природних ресурсів та контролю за цією діяльністю, а також надмірний вплив політичних та олігархічних факторів на здійснення управління охороною навколишнього природного середовища і державного екологічного контролю, обумовлені цим корупційні явища, незавершеність екологічних реформ, відсутність адекватного інституційного механізму на рівні областей та регіонів.

Державне управління у сфері охорони довкілля в Україні не отримало системного підходу, напрацювання 90-х років не були остаточно втілені у державно-управлінську практику, не запрацював на повну силу економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища, участь України у Європейських та світових екологічних організаціях та програмах здійснюється безсистемно, не вирішує головної можливості такої роботи – залучення фінансових, модельних підходів та досвіду екологічного управління і екологічного контролю у ЄС.

Вирішення окреслених проблем вимагає розробки нової Концепції управління та контролю у сфері охорони довкілля, яку могла б підготувати створена для цього робоча група у контексті гармонізації шляхів здійснення цієї діяльності з практикою та законодавством ЄС на основі моделювання та поєднання стратегічно-орієнтованого, програмного-цільового підходів з використанням українського досвіду управління за галузевою природноресурсною ознакою.

