

ПРОСТІР ДЛЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ФОРМУВАННІ КЛІМАТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ в Україні



вихідні дані

Видавець:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen - UfU e.V.

Незалежний інститут з екологічних питань

Контакти:

Вул. Грейфсвальдер, 4 10405 Берлін, Німеччина

Тел.: (030) 428 49 93-0

Електронна адреса: mail@ufu.de

Сайт: www.ufu.de

Дослідницький колектив

Дослідницька група в Німеччині

Незалежний інститут з екологічних питань (UfU e.V.): Лариса Донгес,

Фабіан Штольпе, Франциска Шперфельд, Сара Ковач

Дослідницька група в Україні

Екологія-Право-Людина (ЕПЛ): Ольга Мелень-Забрамна, Єлизавета Алексеева, Софія Шутяк, Наталія Куць

Дизайн

Ніколь Джек: www.fja.de

Для цитування:

Незалежний інститут з екологічних питань (UfU e.V.), Екологія-Право-Людина (ЕПЛ), 2020: Простір для участі громадськості в формуванні кліматичної політики в Україні. Берлін.

Цей проєкт є частиною Міжнародної кліматичної ініціативи. Федеральне міністерство довкілля, охорони природи, будівництва, безпеки ядерних реакторів Німеччини підтримує Ініціативу на основі резолюції Парламенту Федеративної Республіки Німеччина.

Тривалість проєкту: 2018-2021

www.international-climate-initiative.com

За підтримки:



Federal Ministry
for the Environment, Nature
and Nuclear Safety

на підставі рішення Німецького Бундестагу.

Зміст

вихідні дані 2

Список скорочень 4

Рисунки 5

1 Вступ 6

1.1 Огляд проблематики і наріжні питання 6

1.2 Структура дослідження 8

2 Україна 12

2.1 Національна кліматична політика 13

2.2 Громадські організації, що займаються кліматичною політикою в Україні 14

2.3 Правова база для участі в Україні 17

2.4 Структури та установи для залучення громадськості у процес формування кліматичної політики 26

2.5 Практика та приклади участі у формуванні кліматичної політики 30

2.6 Бар'єри для участі 32

2.7 Оцінка ситуації та умов для участі 36

2.8 Посилення залучення громадянського суспільства 43

3 Висновки 50

Список літератури 53

Додаток 55

Список скорочень

BMU: Федеральне міністерство довкілля, охорони природи, будівництва, безпеки ядерних реакторів Німеччини (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit)

COP: Конференція Сторін

FAQ: Часті запитання

GIZ: Німецьке товариство міжнародного співробітництва (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH)

HIK: Гейдельберзький інститут дослідження міжнародних конфліктів (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung)

NAMA: національні програми зі зниження викидів парникових газів

NOAA: Національне управління океанічних і атмосферних досліджень

UfU: Незалежний інститут з екологічних питань (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)

UNCED: Конференція ООН щодо довкілля та розвитку

USAID: Агентство США з міжнародного розвитку
Держенергоефективності: Державне агентство енергоефективності та енергозбереження

ГО: громадські організації

ДЗП: Дворічний звіт про прозорість

ДПЗ: Дворічний проміжковий звіт

ЄБРР: Європейський банк реконструкції і розвитку

ЄЕБ: Європейське екологічне бюро

ЗЗЛГ: землекористування, зміни у землекористуванні та лісове господарство

ІЕД: Індекс екологічної демократії

ІСК: Індекс сприйняття корупції

ІТБ: Індекс трансформації Бертельсмана

КІФ: Кліматичний інвестиційний фонд

МВК: Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонного шару

Мінекоенерго: Міністерство енергетики та захисту довкілля України

Мінприроди: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів

МКІ: Міжнародна кліматична ініціатива (International Klimaschutzinitiative)

НАСА: Національне управління з аеронавтики й дослідження космічного простору США

НВВ: Національно-визначений внесок

НД: Національна доповідь

НПД ВЕ: Національний план дій з відновлюваної енергетики

НПЕК: Інтегрований національний план дій з енергетики та клімату

НПСВ: Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок

НУО: неурядова організація

ОВД: оцінка впливу на довкілля (ОВНС - Оцінка впливу на навколишнє середовище)

ОГС: Організація громадянського суспільства

ПГ: парникові гази

ПДСЕР: План дій сталого енергетичного розвитку

ПРООН: Програма розвитку ООН

РКЗК ООН: Рамкова конвенція ООН про зміну клімату

РПР: Реанімаційний пакет реформ

СЕО: Стратегічна екологічна оцінка

СНВР: стратегія низьковуглецевого розвитку

УКМ: Українська кліматична мережа

УМ: Угода мерів

ЮНЕП: Програма ООН з навколишнього середовища

Рисунки

Рисунок 1: Оцінка ситуації та умов для участі громадськості у прийнятті рішень стосовно кліматичних питань (масштабовано до 20 балів) **42**

Таблиці

Таблиця 1: Джерела в Україні **9**

Таблиця 2: Зважування балів **11**

Таблиця 3: Міжнародні договори, ратифіковані Україною, що регулюють участь громадськості **17**

Таблиця 4: Індекс дотримання норм Орхуської конвенції в Україні **19**

Таблиця 5: Національна законодавча база для участі громадськості у прийнятті рішень, пов'язаних з кліматом, в Україні **20**

Таблиця 6: Оцінка ситуації та умов для участі громадськості у прийнятті рішень стосовно кліматичних питань **36**



1 Вступ

1.1 Огляд проблематики і наріжні питання

Дослідження проведені Національним управлінням з аеронавтики й дослідження космічного простору США (НАСА) та Національним управлінням океанічних і атмосферних досліджень (NOAA) показують, що рівень глобальної температури поверхні Землі у 2019 році був другим найвищим з початку ведення спостережень в 1880 році. П’ять років між 2015 і 2019 роками були найтеплішими за останні 140 років¹. Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (РКЗК ООН), прийнята в травні 1992 року, встановлює обмеження на викиди парникових газів (ПГ), щоб запобігти антропогенному глобальному потеплінню. На Конференції Сторін РКЗК ООН у 2015 році (COP 21) 195 країн, в тому числі Україна, уклали Паризьку угоду. Вони взяли на себе зобов’язання, докласти значних зусиль для того щоб утримати підвищення глобальної температури в цьому столітті на рівні значно нижчому за 2 °C від доіндустріального рівня і навіть більше, не дати температурі піднятись більше ніж на 1,5 °C. Довготермінові цілі кожної країни по зменшенню національних викидів та адаптації до наслідків зміни клімату зафіксовані в Національно-визначених внесках (НВВ), які необхідно оновлювати кожні 5 років. Однак час іде, а поточних кліматичних заходів недостатньо.

У цьому політичному процесі ключову роль відіграють суб’єкти громадянського суспільства, такі як громадські організації (ГО) та неурядові організації (НУО). Вони повинні бути залучені у розробку та реалізацію кліматичної політики, оскільки вони виступають як „вартові“ та „захисники“ справедливої соціально-екологічної трансформації. Вони займаються різними напрямками роботи: від просвітницької роботи про зміну клімату, розбудови спроможності, підтримки заходів із пом’якшення та адаптації, до проведення досліджень, розробки підходів та кроків для впливу на формування кліматичної політики (Reid et al., 2012).

Починаючи з 1992 р. було прийнято низку декларацій, угод, договорів та національних законів, для посилення ролі громадянського суспільства у питаннях довкілля. В 1992 році в **Декларації Ріо-де-Жанейро**, яку неформально називали Саміт Землі, було зафіксовано результати Конференції ООН щодо довкілля та розвитку (UNCED). В її основу закладено 27 принципів, що визначають шлях сталого розвитку у всьому світі і дотепер служать набором керівних принципів для урядів та міжурядових організацій. **Принцип №10** визначає роль участі громадян в екологічних питаннях. В ньому визначено три фундаментальні основи участі громадськості: доступ до інформації, право на участь та доступ до правосуддя. **Балійські принципи** (Керівні принципи з розробки національного законодавства про доступ до інформації, участь громадськості та доступ до правосуддя з питань довкілля), прийняті в 2010 році, спонукають держави, привести своє національне екологічне законодавство у відповідність до Принципу №10 Декларації Ріо-де-Жанейро. **Орхуська конвенція** (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються

У 2015 році Україна приєдналась до Паризької угоди. Вона взяла на себе зобов’язання докласти значних зусиль для того щоб утримати підвищення глобальної температури в цьому столітті на рівні значно нижчому за 2 °C від доіндустріального рівня і навіть більше, не дати температурі піднятись більше нж на 1,5 °C.

1 www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201913, станом на 20 січня 2020 року.

довкілля), прийнята в 1998 році, є першим юридично обов’язковим договором про три елементи участі громадськості та законодавчо закріплює права на захист довкілля для всіх. Подібно до Європейської Орхуської конвенції, **Угода Есказу** (Регіональна угода про доступ до інформації, участь громадськості та правосуддя у питаннях довкілля в Латинській Америці та Карибському басейні) має на меті гарантувати повне та ефективне впровадження трьох базових елементів у Латинській Америці та на Карибах.

Однак глобальний альянс громадських організацій та активістів „CIVICUS“² заявив, що реальний вплив громадянського суспільства на ключові кліматичні рішення, є обмеженим, і що поточні механізми участі громадськості є малоефективними. Більше того, не можна сприймати демократію участі та свободу об’єднання та вираження поглядів громадян як належне. У багатьох країнах громадянський простір зменшується, і фундаментальні права доводиться відстоювати щодня. Нещодавня доповідь Європейського екологічного бюро (ЄЕБ) показує, що в ЄС існують численні перешкоди для участі громадськості і їх кількість зростає. Незважаючи на те, що в міжнародних договорах, таких як Орхуська конвенція, чітко сформульовано вимоги щодо доступу до інформації, участі громадськості та доступу до правосуддя з питань навколишнього середовища, ситуація в деяких державах-членах не їм відповідає (European Environmental Bureau (EEB), 2019).

Проте, незважаючи на потенційні та очевидні загрози, з якими стикаються громадські кліматичні організації, точної інформації про ситуацію в різних країнах наразі небагато. Більше того, складно випрацювати рішення того, як посилити залучення громадянського суспільства до формування кліматичної політики.

Як представникам громадськості брати участь у формуванні кліматичної політики? Чи є закони, що вимагають участі громадськості та залучення громадянського суспільства до формування кліматичної політики? Як виглядає практична реалізація цих прав? Які існують перешкоди для ефективної участі і як їх подолати? Ці питання були проаналізовані в рамках всебічного дослідження, проведеного Незалежним інститутом з екологічних питань у співпраці з місцевими групами експертів у рамках міжнародного проєкту «Зміцнення громадянського суспільства для реалізації національної кліматичної політики». проєкт здійснюється за підтримки Федерального міністерства довкілля, охорони природи, будівництва, безпеки ядерних реакторів Німеччини (BMU) в рамках Міжнародної кліматичної ініціативи (MKI). В цьому проєкті проаналізовано ситуацію в Колумбії, Грузії та Україні. Цей звіт представляє результати по Україні та оцінює ситуацію та умови для участі в кліматичній діяльності, а також конкретні підходи до формування національної політики.

Учасники громадянського суспільства повинні бути залучені у розробку та реалізацію кліматичної політики, оскільки вони виступають „вартовими“ справедливих соціально-екологічних перетворень. З 1992 р. було укладено низку декларацій, угод, договорів та законів, що сприяють їх участі в екологічних питаннях.

Однак демократію участі не можна сприймати як належне. У багатьох країнах світу громадянський простір зменшується, і основні права доводиться відстоювати щодня.

2 <https://monitor.civicus.org>, станом на 13 серпня 2020 року.

1.2 Структура дослідження

Мета та зміст дослідження

Метою дослідження було дослідити середовище та умови для участі громадськості у кліматичній діяльності та конкретні підходи до формування політики за участі громадськості в Грузії, Україні і Колумбії.

У повній версії дослідження було проаналізовано рівень прав і свобод громадськості в Колумбії, Грузії та Україні та можливості для участі кліматичних і екологічних ОГС в процесах прийняття рішень. Метою роботи було дослідити середовище та умови для участі громадськості у кліматичній діяльності, зокрема закони, що регулюють таку участь, та конкретні підходи до формування політики за участі громадськості у цих трьох країнах. В рамках Паризької угоди Україна зобов’язалась докласти значних зусиль, щоб утримати підвищення глобальної температури в цьому столітті на рівні значно нижчому за 2 °C від доіндустріального рівня. У цьому звіті ми дослідили як громадянське суспільство залучають в процеси формування політики. Ми сфокусувались на організаціях, а не на окремих людях чи громадськості в цілому. У дослідженні визначено конкретні бар’єри, характерні для кожної країн, що заважають або взагалі унеможливають ефективну та системну участь громадськості, а також наведено рекомендації для їх подолання.

Для системної подачі висновків ми розробили стандартизовану схему балів, за якою проводиться оцінка загальних умов для участі, а також конкретних можливостей та практик. Вона складається з 5 критеріїв з 25 показниками. Така класифікація дозволяє оцінити ситуацію і в інших країнах.

Крім того, у повному дослідженні наведено досвід інших країн світу, і наведено приклади успішних методів участі та державного управління, що забезпечує таку участь. Ситуація в кожній країні є унікальною, тому іноді просто неможливо механічно скопіювати і перенести її підхід в реалії іншої держави. Проте такі приклади можуть надихнути інші країни на рішення, що допоможуть усунути певні недоліки та посилити участь громадськості.

Методологія

Дослідження базується на вивченні та аналізі звітів, досліджень, наукових праць, оглядів та інших вторинних документів про участь громадянського суспільства у кліматичній політиці. Також було використано результати семінарів фокус-груп з групами експертів, які були проведені в кожній країні навесні 2019 року. Кожна фокус-група складалася з восьми-дванадцяти учасників від ОГС, міністерств, наукових установ, фондів, міжнародних програм та організацій, таких як ПРООН, Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) та Фонд Гайнріха Бьоля. Основна мета семінарів полягала в тому щоб оцінити рамки та можливості для участі ОГС у національній кліматичній політиці, а також обговорити існуючі бар’єри, що перешкоджають участі, та випрацювати рішення для їх подолання. Крім цього, в період з липня 2017 року по листопад 2019 року були проведені напівструктуровані інтерв’ю та консультації з представниками ОГС та іншими ключовими зацікавленими сторонами, інтерв’ю були проведені особисто, по Скайпу чи телефоном. Дослідницькі групи в країнах допомагали фіналізувати аналізи, оскільки вони мають розуміння національної специфіки, контакти, досвід та отримують інформацію рідною мовою.

В Україні фокус-група, співбесіди та консультації були проведені з представниками таких організацій та установ:

Таблиця 1: Джерела в Україні

Центр екологічних ініціатив “Екодія”	Громадська організація “Еко клуб” Рівне	Міжнародна благодійна організація “Екологія-Право-Людина”
Українська кліматична мережа	Фонд ім. Гайнріха Бьоля (представництво у Києві)	Фонд ім. Фрідріха Еберта (бюро в Києві)
Національний екологічний центр України	Інститут економіки та прогнозування НАН України	Міністерство захисту довкілля і природних ресурсів України
Консультант проєкту Clima East		

Схема оцінювання

Дослідницька група Незалежного інституту екологічних питань (UfU) за допомогою партнерів проєкту у країнах дослідження, розробила стандартизовану схему для аналізу та оцінки загальних умов участі, конкретних можливостей та практики в різних країнах (див. Додаток). Незважаючи на те, що схема є універсальною, слід зазначити, що до якихось країн вона може і не підійти, оскільки їх можуть бути притаманні особливості, які не враховано у запропонованій оцінці.

На основі міжнародної літератури про участь громадськості, права і свободи, а також висновків наших тематичних досліджень було визначено наступні п’ять критеріїв оцінки:

- 1
ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ВИМОГИ
- 2
ЗАКОНОДАВСТВО
- 3
ПОЛІТИКА ТА СТРУКТУРИ ПІДТРИМКИ
- 4
ЯКІСНА УЧАСТЬ
- 5
РОЗБУДОВА СПРОМОЖНОСТІ

Для кожного критерію було визначено набір з чотирьох-восьми показників. Загалом було визначено 25 показників. Кожен показник має відповідну систему балів. Варіанти оцінки не однакові для всіх показників. На деякі питання передбачається відповідь з вибором найкращого варіанту, або чітко так чи ні. Що стосується складних тем, таких як стабільність та конфлікти, корупція чи безпека громадян, то для оцінки відповідних показників ми пропонуємо використовувати існуючі показники, такі як, наприклад, Індекс сприйняття корупції (ІСК).

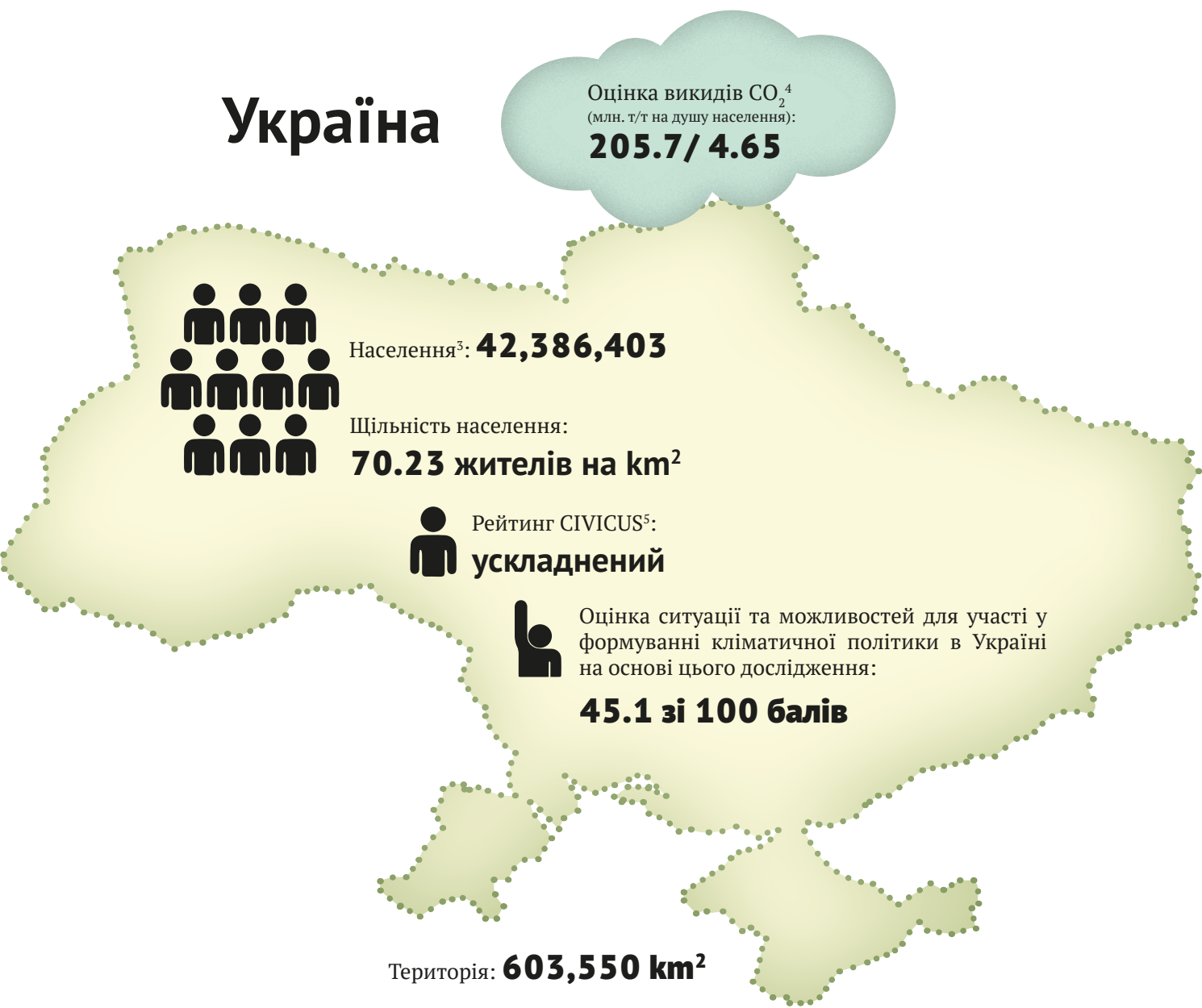
Для оцінки правової бази для участі громадськості (другий критерій), наша методологія оцінки в основному базується на Індексі екологічної демократії (ІЕД), який вимірює ступінь, у якому національне законодавство у 70 країнах захищає права екологічної демократії відповідно до “Балійського пакету”. Хоча за допомогою ІЕД також відстежують успіхи держав у просуванні екологічної демократії на практиці, очевидно, що основна увага приділяється правовим рамкам. В запропонованій схемі передбачається оцінка інших аспектів та конкретних практик. Тому вона включає додаткові критерії та показники. Показники базуються на міжнародних стандартах участі громадськості, визначені в Орхуській конвенції та Угоді Есказу. Вони були скориговані на основі результатів цього дослідження та, крім того, за взірець для них було взято настанови, кодекси, рекомендації та оцінки участі (including the Conference of INGOs of the Council of Europe, 2009; Council of Europe; Pompidou Group, 2015; LIFE PlanUp, 2019; Milano, 2019; United Nations Economic Commission for Europe, 2014; United Nations Environment Programme (UNEP), 2015).

Максимальна оцінка складає 59 балів. Однак через різну кількість показників певні критерії можуть перетягувати на себе більшу частину балів. Для досягнення балансу, в рамках кожного критерію показники було зважено, для того щоб максимальна оцінка складала 20 балів (Таблиця 2). Детальну схему оцінки з показниками та варіантами оцінювання наведено в додатку.

Таблиця 2: Зважування балів

Критерій	Макс. можливий бал	Індекс ваги	Зважена макс. оцінка
1 Фундаментальні вимоги	10	2	20
2 Законодавство	17	1.18	20
3 Політика та структури підтримки	7	2.86	20
4 Якісна участь	17	1.18	20
5 Розбудова спроможності	8	2.5	20
Загалом	59		100





3 Дані ООН за результатами перепису населення 2014 року, <https://unstats.un.org>, станом на 21 листопада 2019 року.
4 <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=booklet2018&dst=CO2emi>, станом на 26 березня 2020 року.
5 Моніторинг CIVICUS - це інструмент дослідження, розроблений громадянським суспільством, метою якого є обмін даними про стан свобод громадянського суспільства (громадянського простору) у всьому світі. Він показує, наскільки держави виконують свій обов'язок захищати свободу об'єднань, свободу мирних зібрань та свободу вираження поглядів. Кожній країні присвоюється рейтинг наступних категорій: відкритий, обмежений, ускладнений, придушений або закритий. Для отримання додаткової інформації: <https://monitor.civicus.org/methodology>, станом на 27 квітня 2020 року.

2.1 Національна кліматична політика

Україна ратифікувала **Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (РКЗК ООН)** у 2004 році та Паризьку угоду у 2016 році. Як Сторона, що входить до Додатку I до РКЗК ООН, Україна повинна подавати **Національні повідомлення** з питань зміни клімату (НП), в яких регулярно оприлюднюють інформацію про стан впровадження заходів з охорони клімату. Останнє шосте національне повідомлення було подано у 2013 році. У тому ж році Україна подала свій перший **Дворічний проміжковий звіт (ДПЗ)**, в якому було наведено інформацію про оновлення національних кадастрів парникових газів, про заходи з пом'якшення та адаптації до змін клімату, їх наслідки в національному контексті, а також опис потреб та отриманої міжнародної допомоги. На COP 24 у 2018 році було прийнято рішення замінити дворічні проміжкові звіти на дворічні звіти про прозорість (ДЗП), в яких надається інформація про прогрес у впровадженні та досягненні національно-визначених внесків (НВВ) до Паризької угоди.

Перший український **НВВ** був поданий у 2015 році і включав зобов'язання до 2030 року скоротити викиди парникових газів до 60% від рівня 1990 року, що зменшить викиди на 40% від рівня 1990 року⁶. В 1990 році Україна була однією з країн з найвищим рівнем викидів парникових газів, що дорівнювали еквіваленту 944,4 мегатон вуглекислого газу (Мт CO₂ екв.) або 874,6 Мт CO₂ екв. з урахуванням заходів у землекористуванні, змін у землекористуванні та лісовому господарстві (ЗЗЗЛГ)⁷. Структурні зміни в 1990-х роках, фінансова криза 2009 року та війна на Донбасі призвели до значного скорочення викидів парникових газів. У 2017 році Україна спродукувала 320,95 Мт CO₂ екв. без врахування ЗЗЗЛГ, що становило кількість викидів на 66% менше, ніж у 1990 р. (Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, 2019). Експерти підкреслюють, що поточне скорочення викидів парникових газів на душу населення відбулося через зміни в економіці та конфлікти, а не через ефективну кліматичну політику⁸. Кілька українських НУО критикують недостатньо високі цілі першого НВВ і висловлюють занепокоєння, що заплановане зменшення викидів на 40% від рівня 1990 року може призвести навіть до збільшення поточних викидів (Kovac et al., 2019). Науково-дослідницька група Climate Action Tracker класифікує зобов'язання України як „критично недостатні“, оскільки вони „взагалі не допомагають утримувати підвищення температури не більше ніж на 2 °C, не кажучи вже про більш амбітне завдання Паризької угоди - 1,5 °C“⁹.

Існуючі кліматичні галузеві політики та стратегії, такі як **Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 р.**, опублікована у 2018 році, є більш амбіційними і можуть призвести навіть до перевищення цілей НВВ. Найважливішими інструментами української кліматичної політики є ті, що стосуються енергетики, наприклад, **Енергетична стратегія України на період до 2035 року**, оскільки енергетичний сектор відповідає за 66%¹⁰ викидів парникових газів в Україні. Закриття 32 збиткових державних вугільних шахт, втрата запасів вугілля на Донбасі та бажання зменшити

6 www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=UKR, станом на 19 грудня 2019 року.
7 Там само.
8 www.climate-change-performance-index.org/country/ukraine, станом на 19 грудня 2019 року.
9 <https://climateactiontracker.org/countries/ukraine>, станом на 19 грудня 2019 року.
10 https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2020/Ukraine_NIR_2020%20draft.pdf, станом на 27 квітня 2020 року.

залежність від російських енергоносіїв є вагомими аргументами для декарбонізації енергетичного сектору України. Однак нарощування потужностей відновлюваної енергетики все ще відбувається повільно. НУО стверджують, що не слід впроваджувати систему торгівлі викидами, яку підтримують кілька міністерств. Натомість слід підвищити податок на CO₂, і включити у НВВ конкретні програми з вимірюваними показниками. Критику кліматичних громадських організацій, викликає і те, що кліматичні галузеві стратегії, не узгоджуються ні між собою, ні з НВВ (Kovac et al., 2019).

Розробка другого НВВ розпочалась у 2019 році та спирається на новий базовий сценарій, який більше відповідає поточним викидам в Україні. Після виборів у липні 2019 року новий уряд реформував Міністерство екології та природних ресурсів та Міністерство енергетики та вугілля України, утворивши з них одне - Міністерство енергетики та захисту довкілля (Мінекоенерго). У червні 2020 року було прийнято рішення розформувати новостворене Міністерство у Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та Міністерство енергетики.

2.2 Громадські організації, що займаються кліматичною політикою в Україні

В Україні Революція на граніті в 1990 році, Помаранчева революція у 2004 році та Євромайдан 2013-2014 років, також відомий як, Революція Гідності, значною мірою вплинули на ситуацію з правами і свободами для ОГС¹¹. Свобода об'єднань та зібрань, а також свобода вираження поглядів гарантуються Конституцією та низкою законів. Згідно з Індексом трансформації Бертельсмана (2018), після Євромайдану ці права повною мірою визнаються та виконуються. Громадянське суспільство та ОГС посилили свою присутність у публічних дискурсах, у формуванні політики та стали сильною рушійною силою поточних реформ. Вони вдосконалили правозахисну роботу та об'єднали зусилля через мережі та коаліції. Для ефективного впливу на уряд ОГС тісно співпрацюють з міжнародними організаціями та донорами (Bertelsmann Stiftung, 2018). Після Революції Гідності відкрите формування політики стало звичною практикою, завдяки чому громадянське суспільство отримало низку можливостей для участі у політичних процесах. Відповідно до національного законодавства, кожна державна установа зобов'язана консультиватися з громадянським суспільством щодо законодавчих ініціатив (Hughes & Huss, 2017), наприклад, через громадські ради або дорадчі органи. Вступ до ЄС відіграє важливу роль у цьому контексті. Глава 26 Угоди про Асоціацію наголошує на важливості співпраці з громадянським суспільством. Стаття 469 передбачає створення платформи громадянського суспільства¹². Наказ 68/2016 “Про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки” був підписаний президентом України в лютому 2016 року (Palyvoda et al., 2018). У листопаді 2016 року було створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства. Цей дорадчий орган з питань ОГС дає змогу громадським організаціям брати участь у національних процесах прийняття

11 Див. більше у тематичному збірнику наукових статей „Громадянське суспільство в Україні і спадщина Євромайдану”, <http://kmlpj.ukma.edu.ua/issue/view/7148/showToc>, станом на 07 травня 2019 року.

12 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf, станом на 7 травня 2019 року.

рішень та сприяти покращенню відносин між державою та громадянським суспільством (United States Agency for International Development, 2017). Порівняно з іншими країнами колишнього Радянського Союзу, Україна має найпотужніше громадянське суспільство за кількістю та різноманітністю, а також за рівнем та спектром діяльності (Ghosh, 2014).

Менше з тим спостереження глобального альянсу CIVICUS, який відстежує стан прав і свобод громадянського суспільства у всьому світі, свідчать про те що на такі права суттєво впливає конфлікт між Україною та Росією в Криму та на сході Донбасу. Незважаючи на те, що існує велика кількість активних ОГС, ряд правових та практичних передумов послаблюють їх вплив. Недержавні ЗМІ та редактори зазнають утисків, а на журналістів та активістів зчиняються замаху. Ініціатива CIVICUS оцінює громадянський простір в Україні як “ускладнений”. Це означає, що «влада обмежує громадянські права і свободи шляхом правових та практичних бар'єрів»¹³. Міжнародна амністія нещодавно звернула увагу на численні порушення прав людини¹⁴. Фрідом Гауз¹⁵ оцінює Україну як „частково вільну“, а також згадує напади на журналістів та громадських активістів. Яскравим випадком стала смерть Катерини Гандзюк. Українська активістка померла від травм у 2018 році після того як на неї напали і облили сірчаною кислотою^{16, 17}.

ОГС в Україні головним чином орієнтовані на демократизацію та права людини, але екологічна та кліматична теми стають все більш важливими в останні роки, особливо після ратифікації Паризької угоди у 2016 році¹⁸. НУО та аналітичні центри, такі як Екодія, Еко клуб Рівне, ОПОРА, Грінкубатор та Діксі Груп працюють над питаннями клімату та проводять кампанію за більш амбіційну кліматичну та енергетичну політику, що відповідала б міжнародним вимогам (Yeremenko et al., 2019). У 2000 році сімнадцять НУО заснували Українську кліматичну мережу (УКМ) щоб згуртуватись та впливати на формування національної політики. Сьогодні мережа об'єднує 30 ОГС - від місцевого до міжнародного рівня. Учасники описують співпрацю як плідну та успішну, оскільки завдяки їй вони ініціюють спільні кампанії та формують спільні позиції. Уряд ставиться до членів мережі як до компетентної зацікавленої сторони і надає їм можливість коментувати законопроекти, стратегії та плани, пов'язані з кліматичними та екологічними проблемами (Kovac et al., 2019). ОГС беруть участь у консультаціях та зустрічах, а Міністерство охорони довкілля та природних ресурсів України (Мінприроди) залишається на зв'язку з громадянським суспільством¹⁹.

Недавнє дослідження українського аналітичного центру CEDOS показує, що як урядовці, так і ОГС вважають, що можливості для співпраці у галузі кліматичної політики за останні кілька років дещо збільшились. На думку експертів, однією з причин є те, що органи влади стали більш відкритими для участі громадянського суспільства. Іншою причиною може бути те, що молоді,

ОГС в Україні головним чином орієнтовані на демократизацію та права людини, але екологічна та кліматична теми стають все більш важливими в останні роки. У 2000 році громадські організації заснували Українську кліматичну мережу (УКМ) щоб згуртуватись та впливати на формування національної політики.

13 <https://monitor.civicus.org/country/ukraine>, станом на 7 травня 2019 року.

14 www.unian.info/society/10441440-amnesty-ukrainian-authorities-slow-to-react-to-attacks-against-journalists-rights-advocates-media.html, станом на 7 травня 2019 року.

15 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/ukraine>, станом на 7 травня 2019 року.

16 www.taz.de/Getoetete-Aktivistinnen-in-der-Ukraine/!5570765/, станом на 7 травня 2019 року.

17 www.deutschlandfunkkultur.de/ukraine-der-druck-auf-die-zivilgesellschaft-waechst.2165.de.html?dram:article_id=441703, станом на 7 травня 2019 року.

18 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.

19 Після парламентських виборів у червні 2019 року Міністерство екології та природних ресурсів України та Міністерство енергетики та вугілля України були ліквідовані та перетворені в Міністерство енергетики та захисту довкілля (Мінекоенерго), в червні 2020 року було прийнято рішення знову розформувати новостворене Міністерство у Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та Міністерство енергетики.

мотивовані люди з кліматичного руху зараз почали працювати в державних органах. Однак дослідження також показало, що все ще існує низка перешкод для успішної співпраці між ОГС та владою. Прикладами цих перешкод є взаємна недовіра, відсутність інтересу влади до екології та зміни клімату, відсутність фінансових ресурсів та відсутність інтересу громадськості до екологічних та кліматичних тем (Verbytsky et al., 2020).

На додачу до УКМ, наприкінці 2018 року, низка НУО, в тому числі Екодія, Екоклуб Рівне, Еколтава, 350.org Україна та Хмельницький енергетичний кластер заснували Коаліцію 100% ВДЕ. Протягом 2019 року члени Коаліції провели кілька зустрічей, налагодили взаємодію та розробили нову платформу, на якій вони діляться своїми знаннями та досвідом²⁰.

Роботі НУО сприяє і те, що суспільство все більше усвідомлює важливість екологічних питань. Дослідження, опубліковане Ресурсно-аналітичним центром “Суспільство і довкілля”, показує, що як громадян України так і ЄС хвилюють одні та ті самі екологічні проблеми. І ті і ті вважають їх такими, що зачіпають їх особисто, а українці вважають, що екологічні проблеми слід вирішувати шляхом посилення ролі контролюючих органів і через співпрацю з ЄС. В той час коли громадяни ЄС називають зміну клімату головною екологічною загрозою, українці вважають головними проблемами посуху та повені (Resource and Analysis Centre “Society and Environment,” 2018). Подальше дослідження Фонду імені Фрідріха Еберта показало, що українці вважають, що європейці більше дбають про навколишнє середовище, ніж вони. Більше того, вони визнали, що екологічні проблеми відходять на другий план, коли постає питання фінансової вигоди (Buhbe, 2017). Незважаючи на те, що опитування серед 2000 молодих українців 2017 року показало, що активність та волонтерство є непопулярними (лише 6% займались волонтерською діяльністю, референтний рік: 2017) (Zarembo et al., 2017), сотні дітей та молодих людей взяли участь у Шкільних страйках заради клімату, що відбулись у березні 2019 року у семи містах України²¹.

20 <https://energytransition.in.ua>, станом на 12 грудня 2019 року.
21 <http://climategroup.org.ua/?p=5585>, станом на 7 травня 2019 року.

2.3 Правова база для участі в Україні

2.3.1 Міжнародний рівень

Україна є стороною низки міжнародних договорів (Таблиця 3), які визначають роль громадськості у прийнятті рішень, пов’язаних з кліматом, і відіграють значну роль не лише в плані участі, але й у загальному процесі формування національної політики, впливаючи на екологічне управління на національному рівні.

Таблиця 3: Міжнародні договори, ратифіковані Україною, що регулюють участь громадськості

Угоди	Дата ратифікації
Віденська конвенція про охорону озонowego шару	1986 (погоджено)
Монреальський протокол про речовини, що руйнують озонувий шар	1988 (Погоджено)
Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (РКЗК ООН)	1997
Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля	1999
Київський протокол до Рамкової конвенції Організації Об’єднаних Націй про зміну клімату	2004
Лондонська, Копенгагенська та Пекінська поправки до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонувий шар	1997-2007
Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Протокол CEO)	2015
Паризька угода про зміну клімату	2016

У 1999 році Україна стала однією з перших сторін, яка ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля, більш відому як **Орхуська конвенція**. Конвенція набрала чинності в 2001 році²², хоча була невід’ємною частиною національного законодавства після її ратифікації ще в 1999 році.

22 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en, станом на 26 вересня 2019 року.

У 2003 році Україна також стала учасницею Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Протокол СЕО, Київ, 2003). Однак цей протокол не був ратифікований до 2015 року²³. Метою цього протоколу є забезпечення високого рівня захисту навколишнього середовища, включаючи участь громадськості у Стратегічних екологічних оцінках (СЕО).

Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (РКЗК ООН), ратифікована Україною у 2004 році, відіграє важливу роль у забезпеченні права на участь громадськості в процесах, пов'язаних з кліматичною політикою. Стаття 4 Конвенції визначає, що всі сторони мають „сприяти і співпрацювати у галузі освіти, підготовки кадрів і просвіти населення в питаннях зміни клімату і підтримувати найширшу участь громадськості у цьому процесі, у тому числі неурядових організацій”²⁴. У 2016 році Україна ратифікувала Паризьку угоду, яка чітко вимагає участі громадськості та доступу до екологічної інформації у статті 12²⁵.

Крім зазначених міжнародних конвенцій, на рамки участі громадянського суспільства значно вплинуло підписання **Угоди про асоціацію між Україною та ЄС** в 2014 році. У Главі 6 (Навколишнє середовище) наголошується, що в результаті співпраці має бути покращений доступ громадськості до екологічної інформації та до процесів прийняття рішень. Відповідно до Угоди, для сприяння діалогу було створено платформу громадянського суспільства та форум громадянського суспільства.

2.3.2 Національний рівень²⁶

З 2000 по 2010 рік процес імплементації положень Орхуської конвенції, особливотих,що стосуються участі громадськості у конкретних рішеннях, йшов повільно. Неодноразово наводились свідчення, що Україна не дотримується положень статті 6 Орхуської конвенції. Водночас Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р. зі змінами, внесеними 2002-2006 рр.), так і Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (2004 р.) вимагають участі громадськості у розробці політичних та планових документів (стратегій, планів та програм), що стосуються довкілля та нормативних актів (законів, постанов уряду та окремих міністерств тощо), що регулюють господарську діяльність. Тільки після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014) були прийнято Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” (ОВД, 2017) та Закон України “Про Стратегічну екологічну оцінку” (СЕО, 2018), що остаточно закріпили належну правову базу для участі громадськості формуванні планів, програм та конкретних заходів, які можуть суттєво вплинути на навколишнє середовище²⁷.

23 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
24 <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, станом на 17 грудня 2019 р.
25 <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/paris-climate-change-conference-november-2015/paris-agreement>, станом на 17 грудня 2019 року.
26 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
27 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A2014A0529%2801%29>, станом на 17 грудня 2019 року.

В Індексі Орхуської конвенції (2017)²⁸ Україна набрала наступні бали²⁹:

Таблиця 4: Індекс дотримання норм Орхуської конвенції в Україні

Стаття Орхуської конвенції	Бали за законодавчу базу	Бали за практичне дотримання
Стаття 6 “Участь громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності”	1.23/3	0.64/3
Стаття 7 “Участь громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов’язаних з навколишнім середовищем”	1.6/3	1.25/3
Стаття “8 Участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов’язкових юридичних актів”	2.2/3	1/3

28 <https://accessinitiative.org/resources/aarhus-convention-indicators-summary-report>, станом на 26 вересня 2019 року.
29 Однак слід враховувати, що аналітичні матеріали для проєкту було розроблено в 2016 році до прийняття законів “Про стратегічну екологічну оцінку” (2018) та “Про оцінку впливу на довкілля” (2017).

Станом на вересень 2019 року законодавчу базу для участі громадськості у прийнятті рішень, пов’язаних з кліматом в Україні, можна узагальнити таким чином:

Таблиця 5: Національна законодавча база для участі громадськості у прийнятті рішень, пов’язаних з кліматом, в Україні

Рівень прийняття рішень, пов’язаних із кліматом	Спосіб участі громадськості	Інструмент для залучення громадськості	Відповідне законодавство
Розробка екологічної (у тому числі кліматичної) політики, планів та програм	· Письмові коментарі · Громадські слухання (за бажанням) · Інші форми	Загальна участь громадськості у 1) розробці стратегій, планів та програм, пов’язаних з навколишнім середовищем; 2) розробці нормативних актів; 3) розробці національної політики	Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991) Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (2004) Постанова Кабінету Міністрів України № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2010 р.) Постанова Кабінету Міністрів України № 771 “Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля” (2011 р.)
Розробка політики, планів та програм, які можуть вплинути на навколишнє середовище (включаючи клімат)	· Письмові коментарі · Громадські слухання (лише для місцевих містобудівних документів)	Стратегічна екологічна оцінка (СЕО)	Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку” (2018) Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” (2011) Постанова Кабінету Міністрів України № 771 “Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля” (2011) Постанова Кабінету Міністрів України 555 “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні”
Прийняття рішень щодо конкретних проектів, які можуть мати вплив на навколишнє середовище (включаючи клімат)	· Письмові коментарі · Громадські слухання	Оцінка впливу на довкілля (ОВД)	Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” (ОВД, 2017) Постанова Кабінету Міністрів України № 989 “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля”

Участь громадськості у розробці кліматичної політики, планів та програм

Правова база для участі громадськості у формуванні екологічної політики в Україні є досить розгалуженою. Вона включає в себе відповідні положення Орхуської конвенції, положення галузевого законодавства про участь громадськості у прийнятті екологічних рішень, а також нормативно-правові акти загального характеру, що передбачають участь громадян у формуванні політики. Національна законодавча база не визначає і не пояснює термін „політика“ (і не визначає, які документи вважаються „політикою“), а також не регулює процедури її розробки та прийняття. Відповідно до українського законодавства НВВ (Національно-визначений внесок), Національний план з енергетики та клімату, або будь-яка інша політика чи документ з планування, пов’язані із зміною клімату, не вважаються екологічною політикою чи політикою взагалі, і тому окрема участь громадськості в їх розробці або перегляді не є обов’язковою.

Однак часто політику формують рамкові закони. Наприклад, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” містить кілька положень політики. Інші політичні документи (наприклад, різноманітні стратегії) зазвичай приймаються актом парламенту чи уряду. Дві найновіші екологічні стратегії - Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року (2010)³⁰ та Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (2019)³¹ були прийняті актами Верховної Ради (законами). Таким чином, станом на сьогодні, участь громадськості у розробці екологічної політики вимагається цими актами, в яких містяться правила участі громадськості у підготовці законодавчих та державних документів.

Відповідно до Конституції України, міжнародні угоди, ратифіковані українським парламентом (наприклад, Орхуська конвенція), стають невід’ємною частиною національного законодавства прямої дії. Зважаючи на складність та суперечливі правові норми, що регулюють участь громадськості у прийнятті екологічних рішень, українські суди часто покладаються на відповідні положення Орхуської конвенції при формуванні своїх рішень.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.)³² є головним і найстарішим законом про охорону навколишнього середовища в Україні. У 2002 році у нього було внесено зміни з метою транспонування положень Орхуської конвенції у національне законодавство³³. Відповідно до статті 6 Закону (із змінами, внесеними у 2002 році), центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськості зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм. У Законі відсутній пункт про участь громадськості у розробці екологічної політики. Однак статті 9 та 21 (про права громадян та екологічні НУО) забезпечують право громадськості брати участь

30 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>, станом на 26 вересня 2019 року.
31 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>, станом на 26 вересня 2019 року.
32 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>, станом на 26 вересня 2019 року.
33 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-15>, станом на 26 вересня 2019 року.

у розробці планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, а також нормативно-правових актів з питань довкілля.

У 2003 році Міністерство охорони навколишнього природного середовища прийняло Наказ №168³⁴ **“Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля”** для реалізації відповідних положень Закону України “Про охорону навколишнього середовища”. Окрім інструкцій про участь у конкретних проектах, Положенням визначено участь громадськості у розробці міжурядових, державних, регіональних та місцевих програм, планів, стратегій та концепцій, а також законодавчих та інших нормативних актів. Попри свою застарілість і відсутність деяких основних елементів ефективної участі громадськості, технічно Положення все ще є чинним³⁵. Іншим його недоліком є те, що воно охоплює лише рішення, прийняті Міністерством енергетики та захисту довкілля³⁶.

У 2011 році Кабінет Міністрів України затвердив Постанову № 771 **“Про Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля”**³⁷. Однією з цілей цього документа було зобов’язати всі державні органи, залучати громадськість у процес прийняття рішень, що стосуються навколишнього середовища. Однак обсяг рішень, на які поширюється процедура, та елементи встановленої процедури участі громадськості були недостатніми, щоб гарантувати ефективне виконання статей 7 та 8 Орхуської конвенції.

Паралельно у 2004 р. Верховна Рада прийняла Закон України **“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”**³⁸, який передбачає участь громадськості у розробці регуляторних актів (законів, постанов уряду та міністерств тощо). Метою цього Закону є захист бізнесу від надмірного регулювання державою. Відповідно до статті 1 під регуляторним актом розуміється нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання. Закон містить всі основні елементи ефективної участі громадськості (через письмові коментарі). Хоча за своїм обсягом він обмежений відносинами між державою та бізнесом, на практиці закон із положеннями про участь громадськості застосовувався до процесів розробки багатьох законопроектів та державних нормативних актів, сформульованих різними гілками влади.

У 2010 році уряд прийняв Постанову Кабінету Міністрів України № 996 **“Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”**³⁹. Як і Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, цей документ не є галузевим (екологічним) і охоплює всі сфери державної політики. Згідно з цією Постановою, усі міністерства (включаючи Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України) створили відповідні громадські ради, які служать офіційним каналом комунікації та консультацій між урядом та

³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>, станом на 26 вересня 2019 року.

³⁵ Стосується процедур, що передували процедурам ОВНС та СЕО, запровадженим у 2017 та 2018 роках.

³⁶ Міністерство, що займалось виключно екологічними проблемами, існувало в Україні з часу її незалежності в 1991 році до вересня 2019 року.

³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-п>, станом на 26 вересня 2019 року.

³⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>, станом на 26 вересня 2019 року.

³⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>, станом на 26 вересня 2019 року.

громадськістю. Хоча вона передбачає певні елементи участі громадськості, деякі положення Постанови є досить загальними та розмитими.

Нарешті, гарний рівень дотримання міжнародних стандартів участі громадськості у розробці політики, планів та програм був досягнутий завдяки прийняттю Закону України **“Про стратегічну екологічну оцінку” (СЕО)** та відповідних підзаконних актів. Серед іншого, було суттєво змінено процедуру залучення громадськості до обговорення рішень, які можуть вплинути на навколишнє середовище, затверджену Постановою КМУ № 771 (2019)⁴⁰. На сьогодні процедура охоплює нормативні акти та документи державного планування (стратегії, плани, програми тощо), розроблені національними та місцевими органами влади. Процедура включає необхідні елементи ефективної участі громадськості, відповідає вимогам Орхуської конвенції та положенням відповідних директив. Однак громадськість залучена не на початку процедури, а лише тоді, коли проект документа вже підготовлений. В рамках процедури СЕО, навпаки, громадськість бере участь під час розробки самого документа або коли підготовано проект документа. У будь-якому випадку, участь громадськості вимагається двічі в рамках процедури СЕО – на етапі визначення обсягу та на етапі остаточного звіту про СЕО. В процесі обговорення можуть брати участь широкі верстви громадськості. Менше з тим, українське законодавство не містить правової бази для такої участі (а саме в Законі України “Про охорону навколишнього середовища”). Така правова основа необхідна для повного впровадження відповідних положень Орхуської конвенції, а також Директиви про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища (Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 р.).

Участь громадськості у розробці політики, планів та програм, які можуть мати вплив на навколишнє середовище

У березні 2018 року Верховна Рада прийняла Закон України **“Про стратегічну екологічну оцінку”**⁴¹ (СЕО). Закон був затверджений в рамках імплементації Директиви 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище, і набув чинності в жовтні 2018 року. Закон передбачає ефективну участь громадськості у процедурах СЕО для стратегій, планів та програм для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, управління водними ресурсами, телекомунікацій, туризму, містобудування та сільського планування та землекористування. Реалізація Закону може позитивно вплинути на стан довкілля. Відповідно до статті 1, вплив на навколишнє середовище, який оцінюється в рамках процедури СЕО, включає в себе вплив на клімат.

Закон встановлює процедуру участі громадськості на етапі визначення обсягу, вимог до публікації проектів документів, а також повідомлення про початок етапу громадського обговорення і консультацій, право громадськості подавати письмові зауваження та зобов’язання влади належним чином враховувати результати участі громадськості. Як правило, проведення громадських слухань не є обов’язковим у процедурах СЕО. У разі проведення,

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2019-п>, станом на 26 вересня 2019 року.

⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>, станом на 26 вересня 2019 року.

громадські слухання повинні проводитися відповідно до правил у Постанові КМУ № 771 “Про Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля”.

У Законі зафіксовано процедуру участі громадськості на етапі визначення обсягу, вимоги до публікації проєктів документів, а також повідомлення про початок етапу громадського обговорення і консультацій, право громадськості подавати письмові зауваження та зобов’язання органів влади належним чином враховувати результати участі громадськості. Як правило, проведення громадського обговорення є обов’язковим у процедурах СЕО. Якщо громадське обговорення проводиться, воно проводиться відповідно до “Порядку залучення громадськості до обговорення рішень, які можуть вплинути на довкілля” (Постанова КМУ № 771)⁴².

Крім того, згідно зі статтею 12 Закону про стратегічну екологічну оцінку та статтею 21 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”⁴³, громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому порядку проєкти містобудівної документації на місцевому рівні (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій). Детальний порядок оголошення та проведення громадських слухань з питань місцевого планування визначено в “Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні” (затверджений Постановою КМУ № 555)⁴⁴.

У 2019 році обидві вищезазначені порядки були змінені і передбачають дієве залучення громадськості у процесі прийняття рішень при формуванні стратегій або планувальних документів.

Основним недоліком нового Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку” є визначення громадськості, яка має право участі. Відповідно до статті 1 закону, «громадськість» визначається як одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування. Таке визначення поняття «громадськість» значно звужує коло зацікавленої громадськості, яка має право брати участь у процедурах СЕО.

Участь громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних проєктів, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище

У травні 2017 року Верховна Рада прийняла Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” (ОВД)⁴⁵. Цей закон був схвалений в рамках імплементації Європейської Директиви про ОВНС 2011 року (Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище) та набув чинності у грудні 2017 року. Закон передбачає ефективну участь громадськості під час процедури ОВД для проєктів, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище.

Відповідно до статті 1 закону, вплив на навколишнє середовище, який оцінюється в рамках процедури ОВД, включає вплив на клімат. Відповідно

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2019-п>, станом на 26 вересня 2019 року.

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>, станом на 26 вересня 2019 року.

⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п>, станом на 26 вересня 2019 року.

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>, станом на 26 вересня 2019 року.

до статті 6, звіт про ОВНС повинен включати опис та оцінку можливого впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище, зокрема вплив планованої діяльності на клімат, у тому числі характер і масштаби викидів парникових газів, та чутливість діяльності до зміни клімату.

Відповідно до статті 1, Закон визначає «громадськість» як одну чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи. Це означає, що будь-хто може брати участь у процесі прийняття рішень (подавати письмові коментарі та брати участь у громадських слуханнях).

Закон встановлює детальні процедури для участі громадськості на етапі визначення обсягу ОВД, вимоги до публікації звіту про ОВД, а також повідомлення про початок етапу громадського обговорення, право громадськості подавати письмові коментарі та брати участь у громадському обговоренні, а також обов’язок уповноваженого органу враховувати результат участі громадськості належним чином. Проведення громадських слухань є обов’язковим елементом у процедурі ОВД. Вони проводяться відповідно до правил, викладених у “Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля”, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 989⁴⁶.

Окрім вищезазначених законів та механізмів, інструментами прямої демократії, якими може скористатись громадськість для впливу на прийняття політичних рішень в Україні, є референдуми, громадські ініціативи та петиції. Національні референдуми є обов’язковими для виконання, для їх призначення потрібно три мільйони підписів виборців, у тому числі не менше 100 000 підписів від кожного регіону⁴⁷. На національному рівні громадяни України можуть подавати петиції до Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. Якщо протягом трьох місяців було зібрано 25 000 підписів, їх розгляд органами влади є обов’язковим (Council of Europe, 2016)⁴⁸.

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-п#п10>, станом на 26 вересня 2019 року.

⁴⁷ Закон України «Про всеукраїнський референдум» (2012 р.): <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>, станом на 18 червня 2020 р. Оголошення про приймання зауважень та пропозицій від громадськості до нового законопроєкту “Про всеукраїнський референдум” (2020): <https://rada.gov.ua/en/news/News/page/en/news/News/190587.html>, станом на 18 червня 2020 року.

⁴⁸ Закон України “Про внесення змін до Закону України „Про звернення громадян“ щодо електронного звернення та електронної петиції” (2015 р.): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-19>, станом на 18 червня 2020 р.

2.4 Структури та установи для залучення громадськості у процес формування кліматичної політики

В результаті аналізу ми визначили низку структур, установ та ініціатив, які підтримують залучення громадянського суспільства України до формування кліматичної політики. Деякі з них керуються державою або ЄС, а деякі засновані самою громадськістю.

2.4.1 Вступ до ЄС та Східне партнерство

Той факт, що Україна націлена на вступ до ЄС, сильно впливає на політичний розвиток подій, середовище для громадських організацій та характер співпраці між громадянським суспільством та державою. Експерти фокус-групи, проведеної в рамках цього дослідження, описали її як стратегію «палиці та моркви», яка призвела до значних змін в Україні. Відповідно до регламентів ЄС, уряд зобов'язаний проводити реформи, що надає НУО вікно можливостей для захисту своїх позицій. На думку опитаних ОГС, нічого не зміниться без тиску з боку ЄС. Навіть за сучасних вимог деякі міністерства, такі як Міністерство енергетики та вугільної промисловості, ігнорували коментарі ЄС щодо Енергетичної стратегії України на період до 2035 року⁴⁹.

Вісімдесят сім українських неурядових організацій є членами **Форуму громадянського суспільства Східного партнерства**, який був заснований в рамках **Східного партнерства** у 2008 році для співпраці з іншими ОГС та ЄС⁵⁰. Такі екологічні організації, як “Екологія-Право-Людина”, Екологічний клуб „Край“, “Національного екологічного центру України” та „ОПОРА“ беруть в ньому участь. Вони можуть долучатись як через Українську національну платформу, так і через низку робочих груп, зокрема Робочу групу 3 (Довкілля, зміна клімату та енергетична безпека). Діяльність та координація роботи Платформи в основному через **проект “Громадська синергія”**, який отримує фінансування від ЄС та Міжнародного фонду „Відродження” (МФВ)⁵¹. Ще однією європейською платформою, метою якої є посилення участі громадськості у впровадженні реформ європейської інтеграції в Україні, є **Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС**⁵². В рамках цієї платформи Робоча група 5 (Енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату) опублікувала звіт, в якому аналізується прогрес України у виконанні міжнародних кліматичних зобов'язань, включаючи положення Угоди про асоціацію⁵³. У ньому також висвітлено потужну експертну та громадянську спільноту в галузі зміни клімату, яка склалася за останні роки (Working Group 5 of the EU-Ukraine Civil Society Platform, 2018).

Угода мерів, що фінансується ЄС, підтримує співпрацю між місцевими органами влади (Kovacs et al., 2019). В Україні 164 муніципалітети підписали Угоду мерів і добровільно взяли на себе зобов'язання впроваджувати підходи зі сталого енергетичного розвитку та знаходити рішення для пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них. Вони реалізують ці дії в рамках своїх Планів сталого енергетичного розвитку (ПСЕР).⁵⁴ Експерти фокус-групи

49 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.

50 <http://eap-csf.eu/members>, станом на 03 травня 2019 р.

51 www.civic-synergy.org.ua/en, станом на 03 травня 2019 року.

52 <https://eu-ua-csp.org.ua>, станом на 03 травня 2019 р.

53 Інтерв'ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 року.

54 www.dropbox.com/s/y2rln821wlfjojn/Ukraine_ua_2020.pdf?dl=0, станом на 18 червня 2020 року.

наголосили на важливості дій муніципалітетів для сприяння сталому розвитку. Поточний процес децентралізації в Україні надає набагато більше повноважень та фінансових можливостей місцевій владі та підтримує самоврядування замість колишнього підходу “зверху вниз”. Така нова парадигма відкриває можливості для громадянського суспільства, щоб реалізовувати ідеї на місцевому рівні та пришвидшувати виконання конкретних кроків⁵⁵.

2.4.2 Громадські ради

На національному рівні громадянське суспільство може офіційно брати участь у прийнятті політичних рішень через громадські ради або дорадчі органи, які відповідно до Постанови Кабінету Міністрів № 996, повинні бути створені при кожному міністерстві. Громадська рада при Міністерстві екології та природних ресурсів (нині Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), що існувала до виборів 2019 року, була заснована в 1996 році та мала на меті забезпечити участь громадськості в екологічній політиці відповідно до Орхуської конвенції (World Bank, 2016). Вона була розділена на кілька комітетів, включаючи Комітет з питань зміни клімату та захисту озонового шару (Marcu et al., 2017). Незважаючи на те, що громадські ради є офіційною структурою, через яку проводяться консультації з громадськістю, деякі НУО їх критикують, оскільки через них не можна розробляти конкретні пропозиції та впливати на поточну політику, оскільки їх голос має для Міністерства лише дорадчу роль⁵⁶.

2.4.3 Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонового шару (МВК)

МВК була заснована в 1999 році та об'єднувала представників Мінприроди, Міністерства економічного розвитку, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства інфраструктури та інших міністерств та відомств до парламентських виборів у 2019 році. Українська кліматична мережа представляла громадянське суспільство в рамках цього міжурядового органу (Melnikova et al., 2017). НУО, з якими було проведено опитування, відмітили МВК як ефективну структуру, але також зазначили, що МВК занадто тісно пов'язана з Торгово-промисловою палатою України, яка в цьому контексті виступає як громадська організація⁵⁷.

2.4.4 Інформаційно-просвітницький Орхуський центр

Для задоволення вимог Орхуської конвенції у 2014 році при Міністерстві екології та природних ресурсів України (МЕПР) та Державному екологічному інституті МЕПР було створено Інформаційно-просвітницький Орхуський центр, метою якого є просування трьох основних напрямків Орхуської конвенції та забезпечення інформаційно-комунікаційної можливості діалогу громадськості та державних органів влади у виробленні екологічно значущих рішень⁵⁸. Однак опитані експерти НУО, зазначили, що з фінансової

55 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.

56 Там само.

57 Там само.

58 www.unece.org/env/pp/acintro.html, станом на 03 травня 2019 року.

та організаційної точки зору громадським організаціям занадто складно використовувати Центр для організації семінарів та інших заходів. На їх думку, це скоріше приміщення для самого Міністерства для проведення внутрішніх семінарів, нарад та брифінгів⁵⁹.

2.4.5 Кліматичний інвестиційний фонд (КІФ)

Кліматичний інвестиційний фонд з 2008 року фінансує кліматичну діяльність шляхом розширення можливостей в області чистих технологій, доступу до енергії, стійкості до зміни клімату і стійкості лісів в країнах, що розвиваються, і країнах із середнім рівнем доходу. Він складається з двох фондів - Фонду чистих технологій та Фонду стратегічного клімату, сукупно вони підтримали проекти на 8 мільярдів доларів. Спостерігачі від громадськості можуть брати участь у засіданнях Комітету цільового фонду та підкомітетів. В Україні, Ірина Ставчук, колишній виконавчий директор Екодії, три роки відстежувала цей процес у рамках Фонду чистих технологій. Процес відбору спостерігачів проводить НУО RESOLVE на основі набору критеріїв. (Elges & Martin, 2014) Засідання проводяться двічі на рік і дають можливість коментувати проекти звітів, політичні документи та заплановані проекти чи програми, а також задавати питання та отримувати інформацію про поточні процеси. Окрім засідань, спостерігачі залучаються за допомогою електронної пошти. На думку Екодії, зустрічі є хорошою можливістю для НУО брати участь у прийнятті рішень, але вони вимагають багато часу, знань та людських ресурсів, що, в свою чергу, вимагає фінансових ресурсів, які не завжди є в розпорядженні НУО. Трансперенсі Інтернешнл також оцінює можливості для участі як ефективні: „Політика фондів в плані участі представників громадськості як спостерігачів в Комітеті цільового фонду, так і в консультаціях із зацікавленими сторонами на рівні проектів, є передовою“. (Elges & Martin, 2014, стор. 3). Тим не менше, вони зазначають, що „цей процес триває, і що процес вільного і змістовного залучення має потенціал для подальшого вдосконалення, зокрема в плані уважного розгляду критичних зауважень громадян. Рутинну діяльність фондів, слід підтримувати та контролювати“. (там само).

2.4.6 Українська кліматична мережа (УКМ)

У 2000 році ОГС, які займаються питаннями клімату, заснували Українську кліматичну мережу (УКМ), яка в той час називалася «Робоча група НУО з питань клімату». Сьогодні УКМ об'єднує 30 ОГС з різних регіонів України, управління організацією здійснюється через загальні збори організацій-членів. Виконавча та координаційна рада обирається раз на два роки, зараз її очолює кліматичний координатор з Екоклубу Рівне. Учасники мережі діють на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях і зосереджуються на таких темах як: стала енергетика, кліматична освіта та адаптація до змін клімату. На міжнародному рівні вони відіграють роль наглядового органу, який відслідковує, як Україна дотримується своїх кліматичних зобов'язань. Вони роблять це, зокрема, через участь у переговорах ООН в якості громадських спостерігачів (Ukrainian Climate Network, 2019). На

59 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.

жаль, у 2018 році це їм не вдалось, оскільки поліція Польщі затримала двох співробітників “Екодії” та відмовила їм у в'їзді на COP 24 у Катовіце. Цей інцидент було розцінено як кричуще порушення їх громадянських свобод^{60,61}.

На національному рівні УКМ просуває такі теми як енергоефективність будівель, Енергетична стратегія на період до 2035 року, та коментування проекту Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року (Ukrainian Climate Network, 2019). Члени УКМ адвокатують перехід на 100% відновлюваної енергетики в Україні, що ґрунтується на нещодавньому дослідженні⁶², проведеному на замовлення Представництва Фонду ім. Гайнріха Бьоля в Україні. На місцевому рівні УКМ приділяє основну увагу сталому транспорту, енергоефективності, енергозбереженню, пом'якшенню та адаптації до кліматичних змін (Ukrainian Climate Network, 2019).

2.4.7 Реанімаційний пакет реформ (РПР)

Після Революції Гідності у 2014 році провідні ОГС, громадські активісти, експерти, журналісти та дослідники ініціювали проєкт Реанімаційний пакет реформ (РПР)⁶³ для сприяння політичним реформам та посилення участі громадянського суспільства. У рамках цієї мережі 84 ОГС працюють разом у 22 робочих групах. Одна з цих робочих груп фокусується на реформі енергетичного сектору, а друга - на охороні навколишнього середовища та сталому розвитку. Участь у РПР пропонує актуальну інформацію про останні законодавчі процедури та полегшує доступ до осіб, які приймають рішення. ОГС передають свій досвід і знання через коментування законопроектів та участь у формуванні політик. Однак через відсутність фінансових ресурсів керівникам робочих груп складно гарантувати їх роботу у довгостроковій перспективі (Kovac et al., 2019).

60 www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/cop24-polnische-sicherheitskraefte-halten-partner-von-bund-und-germanwatch-in-kattowitz-und-an-der-l/, станом на 03 травня 2019 р.

61 www.climatenetwork.org/press-release/civil-society-representatives-denied-entry-poland-participate-climate-talks, доступ 03 травня 2019 року.

62 <https://ua.boell.org/en/2017/11/07/transition-ukraine-renewable-energy-2050>, станом на 06 травня 2019 р.

63 <https://rpr.org.ua/en>, станом на 03 травня 2019 р.



2.5 Практика та приклади участі у формуванні кліматичної політики

Завдяки законодавчим вимогам та за підтримки вищеописаних структур, українські ОГС долучились до розробки низки політик, стратегій та планів, пов'язаних з кліматом, протягом останніх кількох років, переважно через інструмент офіційних консультацій. Однак слід врахувати, що багато документів, пов'язаних зі зміною клімату, були розроблені та прийняті Кабінетом Міністрів України до введення в дію закону про СЕО (12 жовтня 2018 р.), тобто в той час, коли не існувало законодавчої бази для участі громадськості в процесах розробки політики, планів та програм, які можуть вплинути на навколишнє середовище.

2.5.1 Перегляд національно-визначеного внеску (НВВ)

ОГС вже були залучені до розробки першого НВВ (поданого у 2016 році), яка координувалась ПРООН та за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проєкту „Муніципальна енергетична реформа в Україні“. Проте представники громадськості не були задоволені результатами, оскільки процес, на їх думку, не був ні відкритим, ні прозорим⁶⁴.

Поточний процес оновлення НВВ розпочався у 2019 році і спочатку його організовувало Мінприроди. Зараз його очолює нове Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України за підтримки Інституту економіки та прогнозування НАН України. Робоча група, що складається з 50 учасників, включаючи представників ОГС, регулярно збирається для оновлення НВВ України⁶⁵. Перше засідання відбулось у лютому 2019 року. Другий методичний семінар з НВВ відбувся у березні 2019 року в Києві. Він був частиною проєкту Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) „Підтримка Уряду України з оновлення національно-визначеного внеску (НВВ)“, за фінансової підтримки Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA)⁶⁶. Такі громадські організації, як Екоclub, Зелений рух (м. Миколаїв), Грінкубатор, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», 350.org та Українська кліматична мережа пройшли відбір та взяли участь у цьому семінарі⁶⁷. У липні 2019 року та лютому 2020 року відбулася третя та четверта зустрічі. Громадські консультації були заплановані на квітень та травень 2020 року, але їх довелося відкласти через пандемію COVID-19. У травні 2020 року відбувся веб-семінар з попередніх результатів моделювання сценаріїв для другого НВВ. Інформація українською мовою про зустрічі та робочі групи розміщена на веб-сайті колишнього Мінприроди⁶⁸, а також на сторінці у Facebook⁶⁹. ОГС намагалися вплинути на процес НВВ, через участь у засіданнях, також критикували процес за його недостатньо амбіційний рівень. Тому вони розробили детальну Дорожню карту кліматичних цілей України до 2030 року, яку вони будуть враховувати під час участі у майбутніх процесах з кліматичної політики⁷⁰.

64 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.
65 Там само.
66 <http://uwea.com.ua/en/news/entry/metodologicheskij-seminar-po-razrabotke-vtorogo-nacionalno-opredelenogo-vz>, станом на 7 травня 2019 року.
67 Спілкування електронною поштою з Інститутом економіки та прогнозування, 07 травня 2019 р.
68 <https://menr.gov.ua/news/33080.html>, станом на 16 березня 2019 року.
69 www.facebook.com/ukrainendc, станом на 8 травня 2019 року.
70 <https://en.ecoaction.org.ua/roadmap-climate-goals-2030.html>, станом на 12 червня 2019 р.

Розробка другого НВВ



2.5.2 Кліматична політика

Офіційний процес участі громадськості був організований в рамках розробки Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року та Плану реалізації кліматичної політики. Громадські слухання були проведені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (2010 р.) та Постанови Кабінету Міністрів України № 771 “Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля” (2011 р.). На відміну від Концепції, що через свої надто загальні положення отримала мало коментарів, до Плану було подано значну кількість пропозицій, які було враховано. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату та План реалізації кліматичної політики були прийняті в грудні 2016 року^{71, 72}.

2.5.3 Стратегія низьковуглецевого розвитку (СНР)

Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року - це інструмент державного управління і формування кліматично відповідальної поведінки бізнесу та громадян. Ця довгострокова стратегія, в якій окреслено шляхи декарбонізації, визначено і пріоритезовано національні програми зі зниження викидів парникових газів (NAMAs), була подана до РКЗК ООН у 2018 році. ОГС були залучені до розробки СНР. Вони брали участь у початковій зустрічі та у консультаціях щодо подальшого розвитку⁷³.

71 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D1%80>, станом на 17 січня 2020 року.
72 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
73 Інтерв'ю з Екоclubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 року.

2.5.4 Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ)

Україна є членом Енергетичного співтовариства⁷⁴ і в рамках виконання взятих зобов'язань, затвердила Національний план скорочення викидів (НПСВ) у 2017 році. Він передбачає поступове зменшення викидів діоксиду сірки, оксидів азоту та пилу з великих спалювальних установок в Україні. До того як його було затверджено, ОГС спромоглись добитись його перегляду і очікують подальшого залучення до цього процесу, оскільки за розрахунками експертів, План базується на застарілих припущеннях. Його було розроблено до того, як Росія окупувала Донбас, де розташовано багато вугільних електростанцій⁷⁵.

2.5.5 Національний план дій з відновлюваної енергетики (НПД ВЕ)

ОГС також офіційно брали участь у розробці Національного плану дій з відновлюваної енергетики (НПД ВЕ), але їх критику викликало те, що План не узгоджений з документами вищого рівня, такими як Національний план з енергетики та клімату (НПЕК) на період до 2030 року⁷⁶. Держави-члени ЄС та члени Енергетичного співтовариства повинні формувати НПЕК в такий спосіб, щоб узгодити існуючі вимоги до планування у сферах енергетичної та кліматичної політики та синхронізувати процес формування драфту документа (Eyl-Mazzega & Mathieu, 2019).

2.5.6 Національний план з енергетики та клімату (НПЕК)

В травні 2019 року в рамках проєкту Low Carbon Ukraine було проведено початкову зустріч, щоб розпочати процес формування НПЕК у співпраці з Міністерством енергетики та вугільної промисловості. У цій зустрічі взяли участь високопосадовці Міністерства енергетики, Міністерства екології та природних ресурсів та Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження. Завданням зустрічі було, узгодити подальший процес підготовки, що передбачав консультаціями із зацікавленими сторонами (Nitsovych et al., 2019). Було створено робочу групу, до складу якої входили 57 представників різних державних органів та деяких громадських організацій⁷⁷.

2.6 Бар'єри для участі

Хоча участь в обговоренні екологічних питань є основним правом і відіграє вирішальну роль у демократичному управлінні, існує багато перешкод для ефективної участі у формуванні політичних рішень, а також для посилення ролі громадянського суспільства. У цьому розділі наведено огляд бар'єрів та факторів, що стають на заваді участі громадськості у формуванні кліматичної та екологічної політики. Бар'єри були класифіковані за такими категоріями: фундаментальні, правові, структурні, інституційні та процедурні.

74 www.energy-community.org, станом на 06 травня 2019 р.
75 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.
76 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.
77 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.

2.6.1 Фундаментальні бар'єри

Представники громадянського суспільства в Україні зазначили, що політична воля до колективного управління у питаннях довкілля не дуже сильна. Тому ОГС за замовчанням рідко беруть участь у політичних рішеннях. Політики насправді не сприймають їх серйозно, і участь часто розглядається як чиста формальність, а не як можливість виробити конструктивні рішення. Екологічні організації не мають такої політичної ваги, як інші зацікавлені сторони та лобістські групи. Політичний дискурс часто фокусується на інших нагальних питаннях, таких як війна на Сході України чи корупція⁷⁸. Згідно з Індексом сприйняття корупції⁷⁹, Україна стикається з величезними корупційними проблемами і не може підтримувати систему стримування та противаг, що є ключовим елементом для контролю корупції. Антикорупційні реформи залишаються незавершеними, антикорупційні органи не досягли успіху, а прогрес йде занадто повільно⁸⁰.

2.6.2 Правові бар'єри

Незважаючи на те, що правова база для участі громадськості у формуванні екологічної політики в Україні є досить розвиненою та ґрунтовною, положення Орхуської конвенції та Європейської директиви про участь громадськості (Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року) не повністю впроваджені в рамках національного законодавства. Рамковий екологічний закон (Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”) не має чітких та правових підстав для залучення громадськості та ОГС до процесів прийняття рішень, що стосуються охорони довкілля та клімату. Процедура участі громадськості у прийнятті рішень щодо охорони навколишнього середовища⁸¹, як підзаконний акт, застаріла та охоплює лише рішення Міністерства енергетики та захисту довкілля⁸². Що стосується нового Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку” (СЕО), то вузьке визначення поняття „громадськість” є основною перешкодою, оскільки значно звужує коло громадськості, яка може брати участь у процедурі стратегічної екологічної оцінки⁸³.

2.6.3 Структурні та інституційні бар'єри

Політичний рівень
Парламентські вибори та перерозподіл повноважень

Після того, як новий президент Володимир Зеленський розпустив парламент України 21 травня 2019 року під час його інавгурації, 21 липня 2019 року відбулися парламентські вибори. Політична трансформація та перерозподіл повноважень також вплинули на формування кліматичної політики та залучення громадянського суспільства. Міністерство екології та природних ресурсів України та Міністерство енергетики та вугільної

78 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.
79 www.transparency.org/cpi2019, станом на 20 березня 2020 року.
80 www.transparency.org/country/UKR#, станом на 01 листопада 2019 року.
81 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>, станом на 01 листопада 2019 р.
82 Міністерство, що займалось виключно екологічними проблемами, існувало в Україні з часу її незалежності в 1991 році до вересня 2019 року.
83 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.

промисловості були розпущені та об’єднані в Міністерство енергетики та захисту довкілля⁸⁴. Новостворене Міністерство не пропрацювавши року було знову розформоване у Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та Міністерство енергетики. Таким чином, ОГС довелося встановлювати нові контакти, щоб добитись участі у формуванні політичних рішень.

Приватні інтереси замість наукового підходу

В якості інституційного бар’єру на політичному рівні, представники ОГС назвали проблему того, що процеси та рішення часто формуються відповідно до окремих думок та інтересів. На противагу цьому, кліматична політика повинна базуватись на основі наукових даних. Як приклад можна навести «Перехід України на відновлювану енергетику до 2050 року», дослідження проведене Інститутом економіки і прогнозування НАН України у 2016-2017 роках у співпраці з ОГС та державними органами. Його необхідно взяти за основу в поточному оновленні НВВ, оскільки цілі цього дослідження є більш амбітними, ніж у поточній енергетичній стратегії⁸⁵.

Відсутність розуміння та консолідації процесів планування

Влада та державні органи не усвідомлюють повною мірою необхідність застосування міждисциплінарних підходів та міжвідомчої співпраці для захисту клімату та залучення громадськості. Попри те, що питання зміни клімату впливає на багато галузей економіки, повноваження для їх вирішення зводяться до дуже вузьких тем. Відсутність цілісного підходу також призводить до того, що необхідні політичні документи, плани та програми не розробляються і не приймаються. Хоча певні документи і стосуються питань клімату, влада не бачить зв’язку між ними, оскільки проблема зміни клімату в них прямо не згадується. Узгодження процесів формування політики, в тому числі через участь громадськості, є слабким, тому потенціал синергії цих документів, стратегій і планів майже не реалізується⁸⁶.

Компенсація дефіциту політичної волі

Інша структурна проблема полягає у невідповідному розподілі ролей та повноважень: у деяких випадках ОГС виконують роботу, яку повинні виконувати урядові чи наукові установи. Таким чином, громадянське суспільство компенсує нестачу політичної волі, внаслідок чого завдання стає занадто масштабним і робить ефективну участь неможливою⁸⁷.

84 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
85 Інтерв’ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 року.
86 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
87 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.

Рівень громадянського суспільства

Українському громадянському суспільству бракує глибокого розуміння можливостей та інструментів для впливу на кліматичну політику. Окрім відсутності знань, громадськість скептично ставиться або недооцінює свою роль у політичних процесах. Наразі мало хто бере участь у процедурі Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) та Оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС)⁸⁸.

Одним з основних бар’єрів, який заважає українським ОГС брати участь у кліматичній політиці, є їх недостатня спроможність: у більшості ОГС немає достатньо людей для участі в подібних процесах. Їм часто бракує фінансових ресурсів⁸⁹ або специфічних технічних знань, щоб внести пропозиції, що будуть мати вплив⁹⁰. Через певні обмеження та вимоги, пов’язані з фінансуванням (переважно від іноземних донорів), більшість ОГС не можуть працювати над одним і тим самим питанням протягом тривалого періоду. Ця фрагментованість не дозволяє їм напрацювати репутацію та позиціонувати себе як кваліфікованого партнера або консультанта, зокрема з питань клімату⁹¹. Хоча екологічні ОГС в Україні мають хороші мережі, їх комунікації та співпраці часто буває недостатньо⁹². Їх позиції та вимоги залишаються частково невидимими. Відповідно, їх вплив на політичний дискурс не є таким високим, яким міг би бути⁹³.

2.6.4 Процедурні бар’єри

Представники ОГС вважають, що основною перешкодою для їх участі в кліматичних процесах, є брак зрозумілої інформації та відсутність співпраці між урядом та науковими установами. З одного боку, якісної національної наукової підтримки не так багато⁹⁴. З іншого - існуюча інформація є надто технічною і не є зрозумілою для широкої громадськості⁹⁵. Більше того, немає прозорого процесу опрацювання коментарів та пропозицій ОГС. У багатьох випадках громадськість та ОГС не отримують відповідей щодо того, як було враховано їх пропозиції, чи чому їх відхилили⁹⁶. Незважаючи на те, що згідно Постанови Кабінету Міністрів № 996 міністерства або інші відповідні відомства мають протягом двох тижнів оприлюднювати звіти про результати громадського обговорення, лише в третині випадків ЦОВВ надають докладне пояснення (Council of Europe, 2016).

88 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
89 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р., Інтерв’ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 р., Інтерв’ю з Фондом ім. Фрідріха Еберта, Київ, 07 березня 2019 р.
90 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р., Інтерв’ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 р.
91 Інтерв’ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 року.
92 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.
93 Інтерв’ю з Фондом ім. Фрідріха Еберта, Київ, 07 березня 2019 р.
94 Семінар фокус-групи, Україна, 05 березня 2019 р.
95 Інтерв’ю з Екоklubом Рівне, Берлін, 13 лютого 2019 року.
96 На основі аналітичних матеріалів ЕПЛ, підготованих в рамках цього дослідження, Україна, жовтень 2019.

2.7 Оцінка ситуації та умов для участі

У цьому розділі описано результати оцінки ситуації та умов для участі громадськості у прийнятті рішень щодо екологічних та зокрема кліматичних питань в Україні (Таблиця 6 та Рисунок 1). Оцінка базується на аналізі, проведеному в попередніх розділах, та оцінках українських експертів громадянського суспільства, отриманих в результаті співбесід.

Таблиця 6: Оцінка ситуації та умов для участі громадськості у прийнятті рішень стосовно кліматичних питань

Критерій 1 Фундаментальні вимоги

Індикатори	Бали	Оцінка
а. Сталість та мир (Наскільки напруженими є поточні конфлікти?) ⁹⁷	0 = висока інтенсивність конфлікту (обмежена війна або триває війна) 1 = середня інтенсивність (триває жорстока криза) 2 = низька інтенсивність конфлікту (ненасильницька криза або суперечка) 3 = дуже низька інтенсивність конфлікту (без суперечок, кризи чи війни)	0
б. Антикорупція та прозорість (Яким є рівень сприйняття корупції?) ⁹⁸	0 = надзвичайно висока корупція, РСК 0 1 = корупція наявна, РСК дорівнює або менше 50 2 = корупції немає, РСК вище 50 3 = корупції немає абсолютно, РСК 100	1 (30/100)
с. Безпека екологічних активістів (Чи захищені захисники навколишнього середовища від загроз?) ⁹⁹	0 = Загрозливо слабка безпека екологічних активістів (зафіксовано більше одного вбивства) 1 = слабка безпека екологічних активістів (зафіксовано одне вбивство) 2 = Захисники навколишнього середовища у відносній безпеці (вбивств не зафіксовано)	2

97 Цей показник та відповідна оцінка базується на Барометрі конфліктів 2018 року, що проводить Гейдельберзький інститут дослідження міжнародних конфліктів (HIIC) (www.hiik.de/conflict-barometer/?lang=en, доступ 23 квітня 2020 р.). Для розрахунку Барометру використовується п'ятирівнева модель, що визначає суперечки та ненасильницькі кризи як ненасильницькі конфлікти з низькою інтенсивністю, жорстокі кризи як жорстокі конфлікти із середньою інтенсивністю та обмежені війни та війни як жорстокі конфлікти з високою інтенсивністю.

98 Цей показник та пов'язана з ним оцінка базується на Індексі сприйняття корупції у 2019 році Трансперенсі Інтернешнл (www.transparency.org/cpi2019, доступ 27 квітня 2020). За даними Трансперенсі Інтернешнл, нульовий бал означає „надзвичайно висока корупція“, а 100 - „корупції немає абсолютно“. Оцінка “1 = корупція наявна” та 2 = корупції немає” була встановлена UfU. Трансперенсі Інтернешнл визначає корупцію як „зловживання довіреною владою з метою отримання приватної вигоди“, тоді як „прозорість полягає у проливанні світла на правила, плани, процеси та дії. (...) „Це найвірніший спосіб захисту від корупції, що сприяє збільшенню довіри до людей та установ, від яких залежить наше майбутнє“. (www.transparency.org/what-is-corruption, доступ 23 квітня 2020 р.).

99 Цей показник та пов'язана з ним оцінка базується на звіті Global Witness Report “Якою ціною?“, в якому задокументовано випадки вбивства захисників земель та навколишнього середовища у 2017 році (www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost, доступ 23 квітня 2020 року). Важливо зазначити, що відсутність вбивства не означає відсутність інших погроз, нападів або переслідувань захисників навколишнього середовища та активістів.

д. Політична воля (Чи підтримують участь громадськості у екологічних та кліматичних питаннях високопосадовці та органи, що приймають рішення і відповідають за формування такої політики?)	0 = ні 1 = так, до деякої міри 2 = так, повністю	1
	Макс. бал: 10	4

Критерій 2 Законодавство

Індикатори	Бали	Оцінка
а. Зобов'язання відповідно до міжнародних конвенцій та угод (Чи підписала та ратифікувала країна (прийняла, затвердила, приєдналась до) Орхуську конвенцію чи Угоду Есказу, що вимагають участі громадянського суспільства, у питаннях пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом?)	0 = не підписано, не ратифіковано (прийнято, затверджено, не приєднались до) 1 = підписано, але не ратифіковано (прийнято, затверджено, приєднались до) 2 = ратифіковано (прийнято, затверджено, приєднались до)	2
б. Національні закони, що вимагають активної участі громадянського суспільства (Чи зобов'язує <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) державу чи національні державні органи активно залучати громадськість до участі у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом, крім як через офіційне повідомлення про консультації?) ¹⁰⁰	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони	0

100 Якщо існує первинний акт, що вимагає участі, який впливає на кілька нижчих законів, останні також враховуються.

<p>с. Національні закони, що вимагають своєчасної участі (Чи вимагає</p> <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) <p>своєчасної участі (тобто до того, як буде прийняте рішення та для того, щоб державний орган мав достатньо часу для розгляду коментарів громадськості) громадянського суспільства у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом?)</p>	<p>0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони</p>	3
<p>d. Національне законодавство, що вимагає інформації про процес участі (Чи вимагає</p> <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) <p>оприлюднення інформації про можливості для участі громадянського суспільства у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом без подання офіційного інформаційного запиту?)</p>	<p>0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони</p>	2
<p>е. Національні закони, що вимагають розгляду коментарів громадянського суспільства (Чи зобов'язує</p> <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) <p>національні державні органи враховувати належним чином коментарі громадянського суспільства при прийнятті рішень, що стосуються навколишнього середовища та клімату?)</p>	<p>0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони</p>	3

<p>f. Національні закони, що вимагають повідомлення громадянського суспільства про прийняте рішення разом із причинами та міркуваннями, на яких воно ґрунтується (Чи зобов'язує</p> <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) <p>уряд або державні органи вчасно інформувати громадянське суспільство про рішення та надати письмове роз'яснення щодо того, які зауваження були враховані і указано причини, якщо вони були відхилені?)</p>	<p>0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони</p>	3
	Макс. бал: 17	13

Критерій 3 Політика та структури підтримки

Індикатори	Бали	Оцінка
<p>a. Управлінські структури (Чи існує інституційний орган або механізм, такий як комітет, підрозділ чи центр, що підтримує та координує процеси участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату?)</p>	<p>0 = ні 2 = так</p>	0
<p>b. Інституційна координація та співпраця (Чи координуються процеси національної участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату, на різних вертикальних та горизонтальних політичних рівнях?)</p>	<p>0 = ні 1 = слабка координація та співпраця 2 = хороша координація та співпраця 3 = дуже хороша координація та співпраця</p>	0
<p>с. Фінансові ресурси (Чи отримують суб'єкти громадянського суспільства фінансову підтримку для участі в екологічній/кліматичній політиці, наприклад, шляхом надання допомоги, відшкодування витрат на відрядження або фінансування співробітників?)</p>	<p>0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю</p>	0
	Макс. бал: 7	0

Критерій 4 Якісна участь¹⁰¹

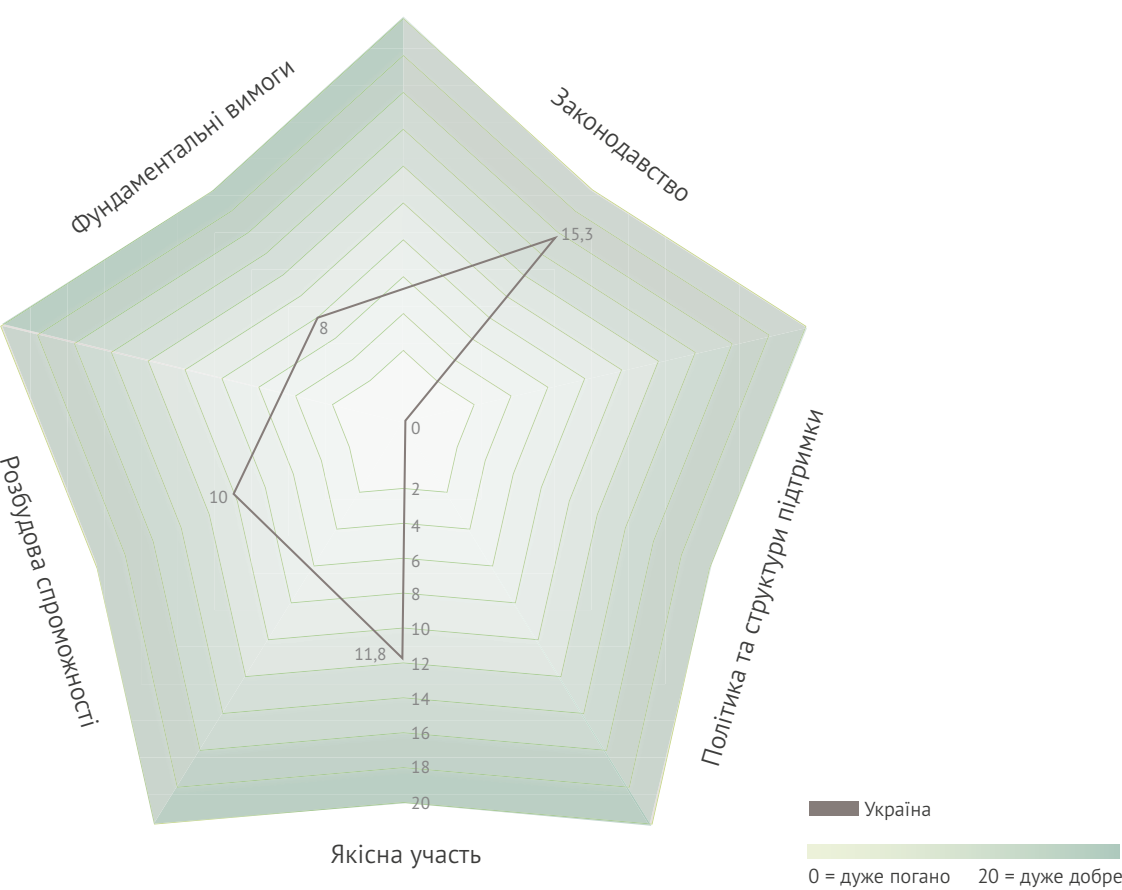
Індикатори	Бали	Оцінка
а. Раннє залучення (На якому етапі до процесу було залучено громадськість?)	0 = лише після прийняття більшості рішень 1 = після першого проекту документа/ плану/стратегії 2 = безпосередньо з самого початку	1
б. Широке, всеохопне запрошення (Чи було запрошено до участі широке коло представників громадянського суспільства (ОГС та широкої громадськості), включаючи, наприклад, представників молоді, гендерних груп, корінних груп та груп етнічних меншин?)	0 = представників громадянського суспільства не запрошено 1 = запрошено не широку громадськість, а лише декілька вибраних ОГС 2 = запрошено лише ОГС, або лише широку громадськість 3 = так, запрошено широку громадськість	1
с. Своєчасне запрошення (Чи запрошують громадянське суспільство завчасно?)	0 = за кілька днів наперед 1 = менше, ніж за місяць наперед 2 = більше ніж за місяць наперед	2
д. Адекватний формат участі (Яким чином громадянське суспільство залучають до процесу?)	0 = через інформацію 1 = через консультацію 2 = через кілька інтерактивних форматів, що передбачають діалог та співпрацю	2
е. Прозорість та інформація (Чи відомо громадськості про процес участі та його практичні аспекти?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, багато інформації	1
ф. Доступна документація (Чи доступні для громадськості документи про дискусії та результати обговорення?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю	1
г. Прозорий огляд рекомендацій (Чи було розглянуто рекомендації та коментарі громадянського суспільства у прозорий спосіб?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю	0
h. Оцінка і зворотній зв'язок (Чи проводився процес оцінки та зворотного зв'язку щодо процедури участі?)	0 = ні 2 = так	2
	Макс. бал: 17	10

¹⁰¹ Оцінка представляє усереднену оцінку ряду останніх національних процесів участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату в кожній країні, докладний опис яких наведено у відповідних розділах цього дослідження.

Критерій 5 Розбудова спроможності

Індикатори	Бали	Оцінка
а. Екологічна освіта (Чи пропонується громадськості національна формальна та неформальна екологічна та кліматична освіта?)	0 = ні 1 = так, є певні варіанти освіти 2 = так, є багато варіантів освіти	1
б. Підвищення обізнаності громадськості про права та можливості для участі (Чи доступна громадськості інформація про права та можливості участі?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю	1
с. Розбудова спроможності ОГС в сфері зміни клімату, кліматичної політики, політичного діалогу, організаційного розвитку, співпраці та створення мереж (Чи є можливості для ОГС для розбудови спроможності щодо таких питань, як зміна клімату, кліматична політика, політичний діалог, організаційний розвиток, співпраця чи мережування?)	0 = ні 1 = так, доступні певні можливості для нарощування потенціалу 2 = так, багато можливостей для нарощування потенціалу	1
д. Розбудова потенціалу уряду щодо процесів участі та залучення зацікавлених сторін (Чи є можливості для розбудови спроможності уряду та посадовців щодо процесів участі та залучення зацікавлених сторін?)	0 = ні 1 = так, доступні певні можливості для нарощування потенціалу 2 = так, багато можливостей для нарощування потенціалу	1
	Макс. бал: 8	4
59		31

Рисунок 1: Оцінка ситуації та умов для участі громадськості у прийнятті рішень стосовно кліматичних питань (масштабовано до 20 балів)



2.8 Посилення залучення громадянського суспільства

Однією з основних цілей проекту «Зміцнення громадянського суспільства для реалізації національної кліматичної політики» є розбудова та поліпшення умов та можливостей участі громадськості у формуванні національної кліматичної політики. У цьому розділі представлені рекомендації на основі поточної ситуації з урахуванням бар'єрів та проблем, що стають на заваді участі. Дані висновки розроблені спеціально для України і слугують рекомендаціями для розробників національної політики, а також іншим зацікавленим сторонам, таким як міжнародні установи, донори та саме громадянське суспільство. Рекомендації стосуються існуючої національної кліматичної політики в цілому, проте особлива увага приділяється поточному плануванню та перегляду Національно-визначеного внеску (НВВ), який країна повинна подати до 2020 року та кожні п'ять років після цього.

Загальні вказівки та рекомендації щодо права на участь містяться в Посібнику з реалізації Орхуської конвенції (United Nations Economic Commission for Europe, 2014) та Посібнику з імплементації Балійського пакету ЮНЕП (United Nations Environment Programme (UNEP), 2015).



2.8.1 Фундаментальні вимоги

Посилення політичної волі

Основною передумовою для ефективної участі зацікавлених сторін є сильна політична воля, яка визначає захист клімату із залученням громадськості як ключову мету політичного порядку денного. Новий український уряд має розглядати участь та внесок громадянського суспільства як надбання, а не як перешкоду у політичних процесах. Це дозволить використати їх у конструктивний спосіб, адже ОГС знайомі з місцевими обставинами, проблемами та регіональною вразливістю до зміни клімату, можуть запропонувати рішення для пом'якшення наслідків та адаптації. На основі цієї інформації держава може виконати міжнародні зобов'язання, такі як перегляд НВВ у більш динамічний та ефективний спосіб. Також це дасть можливість депутатам представницьких органів влади та відомствам посилити легітимність своїх рішень та сприяти демократичному управлінню, що є фундаментальною передумовою вступу до ЄС. Дуже важливо, щоб особи, які приймають рішення на високому рівні в усіх галузях державної політики, підтримували участь громадськості, створюючи тим самим таку волю.

Підвищення прозорості

Прозорість та підзвітність є основою політичної довіри та допомагають боротися з корупцією. Доступ до інформації та право брати участь у процесі прийняття рішень сприяють формуванню вільної думки та мають вирішальне значення для ефективної участі. Новий український уряд повинен розглядати прозорість як життєво важливу цінність демократії та зміцнювати її, щоб завоювати довіру громадян та громадянського суспільства. Тому важливо, щоб Україна виконала 17 зобов'язань, передбачених Планом дій України на 2018-2020 роки, в рамках Партнерства «Відкритий уряд»¹⁰². Особливо зобов'язань

102 www.opengovpartnership.org/members/ukraine, станом на 01 листопада 2019 року.

у сфері громадянського простору: слід серйозно поставитись до залучення громадянського суспільства, наприклад, до забезпечення вільного доступу громадян до екологічної інформації.

У рамках дослідницького проєкту «Громадянське суспільство проти корупції в Україні: політичні ролі, адвокаційні стратегії та вплив» було визначено 242 ОГС¹⁰³, які активно борються з корупцією та вимагають прозорості в 57 містах України (Bader, 2019). Такі гравці відіграють ключову роль для досягнення прогресу, тому їх слід підтримувати.



2.8.2 Законодавство

Зміни до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”

До статей 9 та 21 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), що містять перелік екологічних прав громадян та екологічних ОГС, слід внести зміни для ефективного виконання міжнародних зобов’язань щодо участі громадськості у розробці стратегій, планів та програм, що стосуються довкілля і клімату. Слід додати окрему статтю, яка встановлює загальні вимоги до участі громадськості у прийнятті екологічних рішень та посилання на різні процедури. У ній повинно бути докладно описано процедуру участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень різних рівнів, що включають розробку політики, планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, які можуть вплинути на навколишнє середовище, та прийняття рішень щодо конкретних проєктів, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище. Дуже важливо врахувати, що Орхуська конвенція вимагає ширшої участі громадськості, ніж передбачено в ОВД та CEO (United Nations Economic Commission for Europe, 2014).

Перегляд Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку”

Рекомендується переглянути Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку” (CEO), щоб дати визначення поняттю громадськості, яка має право брати участь. Відповідно до Статті 1 закону, «громадськість» визначається як одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування. Це вузьке визначення поняття „громадськість” значно звужує коло тих, хто може брати участь у процедурах CEO. Визначення повинно бути змінено таким чином, щоб дозволити участь принаймні громадськості, яка постраждала або може зазнати впливу, або зацікавлена у прийнятті рішення. Така зміна дозволить екологічним НУО брати участь. Оскільки дослідження показують, що державні органи часто не застосовують положення CEO, надзвичайно важливо нарешті створити докладний план імплементації для втілення передових практик.

Зміни до законодавства для забезпечення кращого доступу до інформації

Слід переглянути національне законодавство для створення правових вимог до широкого та своєчасного інформування громадськості про

¹⁰³ www.universiteitleiden.nl/en/research/research-projects/humanities/civil-society-against-corruption-in-ukraine-political-roles-advocacy-strategies-and-impact, станом на 01 листопада 2019 року.

розробку кліматичних планів, програм та стратегій. Слід прийняти закони, які зобов’язують чиновників розкривати доступну інформацію про початок процесів прийняття рішень та про їх результати.



2.8.3 Політика та структури підтримки

Налагодження співпраці та узгодження процесів планування

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України має скористатися змінами у Верховній Раді та покращити співпрацю з ключовими відомствами, органами державної влади та в першу чергу з науковими установами, щоб просувати масштабну кліматичну політику та участь громадськості. Критично важливо, щоб політичні рішення приймалися на основі наукових даних, а не окремих інтересів. Шляхом вдосконалення співпраці та обміну інформацією відповідальні міністерства мають узгодити розробку кліматичних документів, планів та стратегій, таких як НБВ, необхідний Інтегрований національний план дій з енергетики та клімату (НПЕК) та Національний план дій з відновлюваної енергетики, який скоро буде переглядатись. Оскільки Україна є членом Європейського енергетичного співтовариства, вона зобов’язана розробити власний НПЕК, що включає як дії, так і політичні рішення. Він має бути розроблений на 10 років та враховувати попередні законодавчі розробки та сформульовані стратегії (Eyl-Mazzega & Mathieu, 2019). Узгодження між собою цих планувальних процесів допоможе створити синергію та залучити ОГС та інші суб’єкти громадянського суспільства на ранніх стадіях.

Адекватне розподілення обов’язків

Обов’язки повинні бути належним чином розподілені між державою, громадянським суспільством та науковцями, щоб забезпечити справедливу та ефективну участь ОГС у розробці та перегляді кліматичних планів, програм та стратегій. Українські державні службовці повинні виконувати свої юридичні зобов’язання щодо залучення громадянського суспільства до формування кліматичної політики, сприяння відповідним процесам та забезпечення доступу до інформації. Експерти та наукові кола повинні підтримувати кліматичну політику та процеси участі, оскільки саме вони в змозі надати науково-обґрунтовану позицію щодо зміни клімату, а також рішення для пом’якшення наслідків та адаптації. Участь ОГС в процесі прийняття рішень є важливою, оскільки вони надають технічні знання та озвучують думку суспільства. Дуже важливо з самого початку обговорити та узгодити обов’язки та очікування, щоб уникнути непорозумінь та надмірних вимог.

Ресурсна підтримка

Людські та фінансові ресурси - це основні передумови для роботи постійних структур, що займаються формуванням кліматичної політики, так само як і для українських ОГС, що також займаються кліматичними питаннями. Український уряд повинен підтримувати, в тому числі фінансово, такі структури як Орхуський інформаційно-просвітницький центр, а також створити сприятливі фінансові умови для роботи ОГС. Підходящими стимулами для заохочення участі громадянського суспільства можуть стати, зокрема, податкові пільги чи програми відшкодування громадським організаціям

витрат, пов'язаних з участю в процесах. Крім того, рекомендується залучати та платити національним ОГС за допомогу та навчання інших учасників. Таким чином, компетентність та професіоналізм українських ОГС буде визнано на політичному рівні, а також полегшить роботу відповідальних осіб від міністерств та інших допоміжних установ.



2.8.4 Якісна участь

Широке та вчасне запрошення

Участь громадськості є корисною, тому що надає бачення проблеми з іншої позиції та досвіду. Оскільки планування кліматичної політики пов'язане з низкою різних галузей та тем, важливо запрошувати ОГС всіх рівнів, як національного, так і місцевого. Докладне визначення зацікавлених сторін допоможе зібрати інформацію про наявні компетенції, знання та мережі. Уряд повинен покладатися не лише на досвід великих та потужних ОГС, які багато років працюють у кліматичній галузі. Також слід запрошувати менші та новіші організації для участі у розробці та оцінці планів, програм та стратегій, таких як перегляд НВВ та їх реалізації. Часто вони знаходяться в тісному контакті із широкою громадськістю або певними групами населення (наприклад, молоддю) і озвучують проблеми від їхнього імені. Для того, щоб налагодити діалог на місцевому рівні, надзвичайно важливо спілкуватись та співпрацювати з представниками Угоди мерів. Для забезпечення всеохопного залучення, слід запрошувати ОГС, які займаються такими важливими питаннями як гендер чи представляють окремі групи, наприклад, молодь. Необхідно запрошувати учасників вчасно, по можливості більше, ніж за місяць заздалегідь, щоб у них точно було достатньо часу для підготовки та участі.

Прозорість та інформація

Уряд повинен виконувати своє законодавче зобов'язання завчасно надавати зрозумілу інформацію про заплановані консультації та теми, які будуть них обговорюватись. Тому уряд повинен створити Інтернет-платформу у співпраці з Орхуським інформаційно-просвітницьким центром, для інформування громадськості про такі питання кліматичної політики як Паризька угода, перегляд НВВ, та інші поточні процеси участі, пов'язані з кліматом. Технічна інформація повинна бути подана у спрощеному вигляді, наприклад, через короткі відеоролики або "Часті запитання" (FAQ). Міжнародні документи мають бути перекладені державною мовою. У цьому контексті надзвичайно важливою є співпраця з науковими колами, оскільки університети та науково-дослідні інститути можуть надавати та ділитися знаннями по зміні клімату та суміжним темам. Обговорення, результатів та оцінки конкретних заходів, таких як робочі групи з НВВ, також повинні бути задокументовані та опубліковані українською та англійською мовами, щоб їх можна було легко знайти. Мета, обсяг та графік кожного процесу участі повинні бути детально розроблені та пояснені в плані залучення зацікавлених сторін, що має бути доступним для кожного. Уряд повинен розширити сферу застосування електронної участі та впровадити інструменти зворотного зв'язку та онлайн-консультації. У перервах між зустрічами необхідно

забезпечити постійний обмін інформацією через такі інструменти як списки розсилки та інформаційні бюлетені. Що стосується офіційних процесів участі в CEO та ОВД, то для більшої прозорості процесу, рекомендується створити реєстр CEO, подібний до нового Єдиного реєстру з ОВД. В Реєстрі з ОВД має бути зафіксовано та опубліковано оцінку потенційного впливу кожного проєкту на навколишнє середовище та здоров'я населення, щоб спростити процедуру ОВД та полегшити участь в ній громадянського суспільства.

Належний розгляд рекомендацій

Уряд повинен запровадити прозору систему збору та публікації коментарів та зауважень, поданих ОГС під час консультації з екологічних та кліматичних питань. Пропозиції мають розглянути, а ОГС мають отримати зворотний зв'язок щодо того, чи були враховані їх рекомендації чи чому вони були відхилені. Дуже важливо, щоб український уряд доклав зусиль для налагодження чесного та відкритого процесу перегляду, щоб завоювати довіру громадськості.

Оцінка та започаткування навчальних процесів

Рекомендується, щоб Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та інші відповідальні суб'єкти пропонували громадськості дати відгук щодо поточних процесів участі, такі як розробка НВВ, щоб організувати їх більш ефективно. Процеси слід переглядати регулярно, а не лише після того, як вони будуть завершені. Регулярне оцінювання допомагає уникнути таких проблем, як непорозуміння, і дає можливість вчитися. Іноді для покращення процесу необхідно змінити формат, методи або певні процедури.



2.8.5 Посилення потенціалу

Інформування громадськості

Необхідно поширювати серед населення інформацію про зміну клімату та можливі заходи для пом'якшення та адаптації через різноманітні освітні та інформаційні кампанії. Неформальна екологічна освіта та освіта про сталий розвиток, яку надають громадські організації, наприклад, члени Української кліматичної мережі, відіграють вирішальну роль у цьому контексті. Широке коло громадськості має знати про своє право на участь та доступ до екологічної інформації. На додаток до офіційної участі, наприклад, в рамках процедур ОВД та CEO, громадськість необхідно інформувати, про їх право брати участь у формуванні кліматичної політики, наприклад, через підтримку ОГС.

Розбудова навичок ОГС

Необхідно підвищувати спроможність українських ОГС, брати активну участь у формуванні політики шляхом проведення тренінгів та інших заходів. Однак слід зазначити, що у різних організацій можуть бути різні потреби. Підготовка наставників, та взаємне навчання сприяють обміну знаннями між НУО. Окрім технічної інформації про кліматичні зміни та пов'язане

з цим формування кліматичної політики, як на національному, так і на міжнародному рівнях, для деяких організацій може бути корисною допомога в організаційному розвитку. Представники ОГС зазначили, що їм було б корисно залучити до себе більше членів через налагодження ефективних зв'язків з громадськістю та набору кадрів, щоб отримати більший політичний вплив і сприйматися серйозно політичними представниками.

Розвиток навичок державних установ

Аналіз показав, що для ефективної роботи по захисту клімату та залученню громадськості, урядові суб'єкти мають навчитись міждисциплінарному підходу та налагоджувати міжвідомчу співпрацю, що є особливо актуальним через те що зміна клімату зачіпає цілу низку галузей суспільства. Більше того, необхідно організувати консультації, щоб з'ясувати, як можна консолідувати поточні процеси планування кліматичної політики та утворити синергію між ними.

Планування національної кліматичної політики в Україні

5 ключових заходів для забезпечення значущої, ефективної та довгострокової участі громадянського суспільства

- 1 Боротьба з корупцією та силовими структурами:**
подбайте про те, щоб у нового уряду була політична воля для підтримання участі громадськості у процесах прийняття рішень, не обмежуючись мінімальними законодавчими вимогами.
- 2 Повне транспонування Орхуської конвенції у національне законодавство:**
необхідно переглянути Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” та Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку” для ефективного виконання міжнародних зобов'язань щодо участі громадськості у розробці стратегій, планів та програм, що стосуються навколишнього середовища та клімату та внести зміни до законодавства щоб полегшити доступ до екологічної інформації.
- 3 Створення інституційних структур та механізмів для організації та координації процесів участі:**
використовуйте зміни у Верховній Раді для поліпшення співпраці на різних політичних рівнях, для консолідації процесів кліматичного планування та залучення до нього громадянського суспільства. Посилюйте існуючі структури, такі як громадські ради, MBK або Орхуський інформаційно-просвітницький центр.
- 4 Розробка значущих, інклюзивних, прозорих та обов'язкових процесів участі:**
процеси мають передбачати запрошення широкого кола суб'єктів громадянського суспільства на ранній стадії, надання доступної та чіткої інформації, а також оцінку поточних процесів участі для вдосконалення майбутніх процедур.
- 5 Розбудова спроможності та розвиток екологічної освіти:**
запропонуйте уряду тренінг з впровадження міждисциплінарного підходу та міжвідомчої співпраці, що необхідні для ефективної роботи по захисту клімату. В рамках тренінгу необхідно робити наголос на важливості участі громадськості, та інформування населення про зміну клімату та кліматичну політику.

3 Висновки

Участь громадянського суспільства у формуванні кліматичної політики дозволяє вдосконалити її та встановити більш амбітні цілі. Це особливо актуально зараз, коли більшість країн переглядають НВВ, що визначатиме кліматичну політику на наступні роки.

В Україні Революція на граніті в 1990 році, Помаранчева революція у 2004 році та Революція Гідності у 2013-2014 роках сильно вплинули на умови, права та свободи для громадських організацій. ОГС збільшили свою присутність у публічному дискурсі, у формуванні політики та стали сильною рушійною силою поточних реформ. Українські НУО та ОГС в основному орієнтовані на демократизацію та права людини, але протягом останніх кількох років все більшої ваги набирають екологічні та кліматичні теми, особливо після ратифікації Паризької угоди у 2016 році. Відносно небагато ОГС в Україні бере участь в процесах формування кліматичної політики, але вони стають дедалі сильнішими та краще організованими. Вони вже користуються деякими правами на участь та конкретними можливостями для впливу на формування кліматичної політики. Однак це дослідження показало, що все ще існує багато перешкод, що стоять на заваді рівній та ефективній участі.

Україна має досить низьку оцінку по фундаментальних вимогах та умовах участі - 4/10 балів. Представники громадянського суспільства зазначили основну проблему, яка полягає в тому, що у вищих ланках влади майже немає політичної волі для залучення громадськості більше законодавчо визначеного мінімуму. Крім того, Україна страждає від високого рівня корупції, що пов'язана з недостатньою прозорістю, що своєю чергою є обов'язковою умовою демократичного управління. Крім того, триваюча війна між Україною та Росією на східному Донбасі та окупація Криму значно впливає на права та процеси участі.

Наш аналіз показав, що в Україні законодавча база для участі громадськості у формуванні екологічної політики є досить широкою та розгалуженою. Оскільки національні закони та нормативні акти, що передбачають участь, вже існують, країна має досить добрі результати в цьому плані (13/17). Зокрема, нові закони “Про Оцінку впливу на довкілля” (2017) та “Про стратегічну екологічну оцінку” (2018), які були введені в дію після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014), встановили належну правову базу для участі громадськості у розробці планів та програм, а також у розробці конкретних видів діяльності, що можуть суттєво вплинути на навколишнє середовище. Однак, положення Орхуської конвенції та Європейської директиви про участь громадськості (Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 р.) ще не повністю реалізовані в рамках національного законодавства. Тому вкрай важливо, щоб громадянське суспільство наполягало на необхідних змінах законодавства та його практичному здійсненні. ОГС, які працюють над цією темою, повинні використовувати свої права для участі у відповідних консультаціях та слуханнях, щоб вплинути на процес.

Україна має низькі результати за підсумками аналізу структурного рівня (0/7), оскільки на національному рівні відсутні ефективні інституційні структури чи механізми, які б організовували та координували процеси

участі на різних політичних рівнях та темах. Орхуський інформаційно-просвітницький центр був створений з метою просування трьох опор Орхуської конвенції та підвищення обізнаності серед громадськості та державних органів щодо екологічних питань та участі. Однак учасники громадянського суспільства зазначали, що на практиці Центр не відповідає цим очікуванням. Деякі інші існуючі структури та ініціативи, що підтримують політичну участь, керуються ЄС або організовуються самим громадянським суспільством. Крім того, відсутні фінансові ресурси для організації процесів участі та підтримки ОГС, що беруть участь. Слід створити постійні структури для підтримки участі, а також запровадити фінансову підтримку. Нещодавно створене Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України має також вдосконалити співпрацю з іншими ключовими міністерствами, державними органами та науковими установами, та залучати їх на ранній стадії для розроблення спільної та амбітної кліматичної політики. Важливо, щоб ОГС вимагали вдосконалення на структурному рівні та скористались «вікном можливостей», яке виникло внаслідок поточних кадрових перестановок.

Україна має середні показники (10/17) по конкретних процесах участі. Можна констатувати, що ОГС вдалося долучитися до обговорення та внести свої позиції в кілька останніх кліматичних процесів на національному рівні. Деякі суб'єкти громадянського суспільства взяли участь у громадських слуханнях та прокоментували План реалізації кліматичної політики, який був прийнятий у 2016 р. Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПЦВ) був затверджений у 2017 р., і був переглянутий на вимогу громадськості. Під час розробки Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року (СНВР, 2018), ОГС брали участь у первинному засіданні та брали участь в ході подальшої розробки. Деякі ОГС також офіційно взяли участь у розробці Національного плану дій з відновлюваної енергетики (НПД ВЕ), підготованого в рамках зобов'язань перед Європейським енергетичним співтовариством. Процес розробки другого НВВ, який розпочався у 2019 році, виглядає більш відкритим для ОГС, ніж перший. Робоча група, до якої входили також деякі представники ОГС, регулярно збиралася для встановлення нових національних цілей щодо клімату. Однак більшість ОГС критикують процес за недостатньо амбіційний характер, тому вони розробили “Дорожню карту кліматичних цілей України до 2030 року”, яку вони будуть враховувати в ході майбутніх політичних процесів. Наш аналіз також показав, що більшість процесів є офіційними консультаціями, а не відкритими та інноваційними, та не залучають ОГС на самому початку. Ще однією суттєвою перешкодою є відсутність зрозумілої інформації про теми та самі процеси. Більше того, відсутній прозорий розгляд пропозицій та коментарів, наданих громадянським суспільством. У багатьох випадках громадськості не повідомляють, чи було враховано їх коментарі, або причини, чому їх було відхилено.

Проведені інтерв'ю показали, що надзвичайно важливо продовжувати навчати громадськість та державні установи, що таке участь, їх ролі у ній, та як її треба організовувати. Україна набрала 4 з 8 балів у галузі нарощування потенціалу, оскільки урядові суб'єктам необхідно навчитись, як консолідувати поточні процеси планування кліматичної політики та як створити синергію при розробці необхідних стратегій, планів та документів, у тому числі із залученням громадськості. Так само, необхідно поширювати інформацію про

зміну клімату та розширити права та можливості участі для громадянського суспільства (організацій). ОГС повинні чітко розуміти власну роль у процесах кліматичної політики та розробляти стратегії для значущого впливу на поточні процеси. Українські ОГС мають різну спеціалізацію та сфери діяльності. Тому важливо будувати мережі, використовувати синергію та передавати сили та навички ОГС урядовим установам.

Ціллю нового уряду має бути повна імплементація Орхуської конвенції та посилення прав та можливостей участі ОГС у кліматичних питаннях. Надаючи більше прав ОГС та громадськості, політичні представники можуть зміцнити демократичне управління, що є основною передумовою вступу до ЄС. Більше того, участь громадянського суспільства має вирішальне значення для розробки амбіційних кліматичних цілей та заходів, що відповідають Паризькій угоді. Бачення та досвід громадянського суспільства також повинні бути враховані при розробці, в рамках зобов'язань перед ЄС, Інтегрованого національного плану дій з енергетики та клімату (НПЕК), щоб включити в нього конкретні заходи для захисту клімату, а потім подати переглянутий НВВ до 2025 року.

Загалом, результати нашого дослідження наголошують на необхідності подальшої роботи для посилення участі громадянського суспільства у формуванні кліматичної політики в усьому світі. Хоча наразі здається, що існують інші кризи, важливіші за захист клімату та участь громадянського суспільства, зараз як ніколи важливо врахувати думку тих, хто страждає від зміни клімату найбільше. Учасники громадянського суспільства повинні активно вимагати участі у процесі прийняття рішень та впливу на них, а уряди повинні надавати їм такі можливості. Це необхідно для покращення якості, ефективності та масштабу кліматичної політики. Боротьба зі зміною клімату є спільною метою, і її можна досягти лише, якщо всі країни об'єднують свої зусилля і будуть навчатись одна в одній.

Список літератури

В

Bader, M. (2019). *Antikorruptionsaktivismus in den ukrainischen Regionen*. *Ukraine-Analysen*, 224, 2–5.
Bertelsmann Stiftung. (2018). *BTI 2018 Country Report - Ukraine*.
Buhbe, M. (2017). *How Ukrainians Perceive European Values. Main Results of an Empirical Survey*.

С

Conference of INGOs of the Council of Europe. (2009). *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*.
Council of Europe; Pompidou Group. (2015). *Government interaction with Civil Society. Policy paper on government interaction with civil society on drug policy issues: Principles, ways and means, opportunities and challenges*.
Council of Europe. (2016). *Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries. Part One: Laws and Policies*.

Е

Elges, L., Martin, C. (2014). *Protecting Climate Finance: An Anti-Corruption Assessment of the Climate Investment Funds*. Transparency International report.
European Environmental Bureau (EEB). (2019). *Power for the people*.
Eyl-Mazzega, M.-A., & Mathieu, C. (2019). *Developing a National Energy and Climate Plan for Ukraine: Key Objectives, Strategic Questions and Options* (Issue March).

Г

Ghosh, M. (2014). *In Search of Sustainability. Civil Society in Ukraine* (Issue June).

Н

Hughes, T., & Huss, O. (2017). *Handbook on Transparency and Citizen Participation. Ukraine*.

К

Kovac, S., Sperfeld, F., Ettl, S., & Stolpe, F. (2019). *Zwischen Klimagerechtigkeit und der Implementierung der NDCs. Beiträge der Zivilgesellschaft zur Klimapolitik in sieben Ländern*.

Л

LIFE PlanUp. (2019). *Report on Good Practices in Energy and Climate Governance*.

М

Marcu, A., Diukanov, V., & Tkach, E. (2017). *Assessment of the system for taking strategic decisions on climate change in Ukraine*.
Melnikova, J., Li, L., & Tänzler, D. (2017). *Germany's carbon market cooperation with Ukraine : Prospects for engaging with Article 6 of the Paris Agreement*.
Milano, F. (2019). *Governments and Civil Society Advancing Climate Agendas*.
Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. (2019). *Ukraine's Greenhouse Gas Inventory 1990-2017*.

Н

Nitsovych, R., Serebrennikov, B., Meißner, F., & Stiewe, C. (2019). *Quarterly Monitoring Report on the Implementation of Ukraine's Energy Action Plan* (Issue August).

P

Palyvoda, L., Potopalskaya, T., & Baldych, N. (2018). *Civil Society Organizations of Ukraine : Socio-Economic Dimensions*.

R

Reid, H., Ampomah, G., Olazábal Prera, M. I., Rabbini, G., & Zvigadza, S. (2012). *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change*. International Institute for Environment and Development.

Resource and Analysis Centre “Society and Environment.” (2018). *Environmental Portrait of the Ukrainian Citizen: Comparison with the EU and Recommendations*.

U

Ukrainian Climate Network. (2019). *Ukrainian Climate Network: history and trends until 2020*.

United Nations Economic Commission for Europe. (2014). *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*.

United Nations Environment Programme (UNEP). (2015). *Putting Rio Principle 10 Into Action. An Implementation Guide*.

United States Agency for International Development. (2017). *2016 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (Issue July).

V

Verbytsky, I., Kudelya, M., Lomonosova, N., Nazarenko, J., & Hassay, E. (2020). *Дослідження взаємодії громадського кліматичного руху та органів влади*.

W

Working Group 5 of the EU-Ukraine Civil Society Platform. (2018). *Climate change in the context of Paris Agreement commitments: challenges and cooperation opportunities for EU and Ukraine*.

World Bank. (2016). *Ukraine Country Environmental Analysis*.

Y

Yeremenko, I., Vinyarskaya, M., & Melnyk, J. (2019). *КЛІМАТИЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:ЕНЕРГЕТИЧНА СКЛАДОВА*.

Z

Zarembo, K., Gaidai, D., Litra, L., Lyamar, O., Solodkyy, S., Todoriuk, O., Bielieskov, M., Volosevych, I., & Konoplytska, T. (2017). *Ukrainian Generation Z: Attitudes and Values*. <https://doi.org/10.1037/14556-014>

Додаток

Детальна схема оцінювання з індикаторами та варіантами балів

Критерій 1 Фундаментальні вимоги

Індикатори	Бали
a. Сталість та мир (Наскільки напруженими є поточні конфлікти?) ¹⁰⁴	0 = висока інтенсивність конфлікту (обмежена війна або триває війна) 1 = середня інтенсивність (триває жорстока криза) 2 = низька інтенсивність конфлікту (ненасильницька криза або суперечка) 3 = дуже низька інтенсивність конфлікту (без суперечок, кризи чи війни)
b. Антикорупція та прозорість (Яким є рівень сприйняття корупції?) ¹⁰⁵	0 = надзвичайно висока корупція, РСК 0 1 = корупція наявна, РСК дорівнює або менше 50 2 = корупції немає, РСК вище 50 3 = корупції немає абсолютно, РСК 100
c. Безпека екологічних активістів (Чи захищені захисники навколишнього середовища від загроз?) ¹⁰⁶	0 = Загрозливо слабка безпека екологічних активістів (зафіксовано більше одного вбивства) 1 = слабка безпека екологічних активістів (зафіксовано одне вбивство) 2 = Захисники навколишнього середовища у відносній безпеці (вбивств не зафіксовано)
d. Політична воля (Чи підтримують участь громадськості в екологічних та кліматичних питаннях високопосадовці та органи, що приймають рішення і відповідають за формування такої політики?)	0 = ні 1 = так, до деякої міри 2 = так, повністю
	Макс. бал: 10

104 Цей показник та відповідна оцінка базується на Барометрі конфліктів 2018 року, що проводить Гейдельберзький інститут дослідження міжнародних конфліктів (HIK) (www.hiik.de/conflict-barometer/?lang=en, доступ 23 квітня 2020 р.). Для розрахунку Барометру використовується п’ятирівнева модель, що визначає суперечки та ненасильницькі кризи як ненасильницькі конфлікти з низькою інтенсивністю, жорстокі кризи як жорстокі конфлікти із середньою інтенсивністю та обмежені війни та війни як жорстокі конфлікти з високою інтенсивністю.

105 Цей показник та пов’язана з ним оцінка базується на Індексі сприйняття корупції у 2019 році Трансперенсі Інтернешнл (www.transparency.org/cpi2019, доступ 27 квітня 2020). За даними Трансперенсі Інтернешнл, нульовий бал означає „надзвичайно висока корупція“, а 100 - „корупції немає абсолютно“. Оцінка “1 = корупція наявна” та 2 = корупції немає” була встановлена UfU. Трансперенсі Інтернешнл визначає корупцію як „зловживання довіреною владою з метою отримання приватної вигоди“, тоді як „прозорість полягає у проливанні світла на правила, плани, процеси та дії. (...) „Це найвірніший спосіб захисту від корупції, що сприяє збільшенню довіри до людей та установ, від яких залежить наше майбутнє“. (www.transparency.org/what-is-corruption, доступ 23 квітня 2020 р.).

106 Цей показник та пов’язана з ним оцінка базується на звіті Global Witness Report “Якою ціною?”, в якому задокументовано випадки вбивства захисників земель та навколишнього середовища у 2017 році (www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost, доступ 23 квітня 2020 року). Важливо зазначити, що відсутність вбивства не означає відсутність інших погроз, нападів або переслідувань захисників навколишнього середовища та активістів.

Критерій 2 Законодавство

Індикатори	Бали
а. Зобов'язання відповідно до міжнародних конвенцій та угод (Чи підписала та ратифікувала країна (прийняла, затвердила, приєдналась до) Орхуську конвенцію чи Угоду Есказу, що вимагають участі громадянського суспільства, у питаннях пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом?)	0 = не підписано, не ратифіковано (прийнято, затверджено, не приєднались до) 1 = підписано, але не ратифіковано (прийнято, затверджено, приєднались до) 2 = ратифіковано (прийнято, затверджено, приєднались до)
б. Національні закони, що вимагають активної участі громадянського суспільства (Чи зобов'язує <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) державу чи національні державні органи активно залучати громадськість до участі у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом, крім як через офіційне повідомлення про консультації?) ¹⁰⁷	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони
с. Національні закони, що вимагають своєчасної участі (Чи вимагає <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) своєчасної участі (тобто до того, як буде прийняте рішення та для того, щоб державний орган мав достатньо часу для розгляду коментарів громадськості) громадянського суспільства у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом?)	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони

107 Якщо існує первинний акт, що вимагає участі, який впливає на кілька нижчих законів, останні також враховуються.

d. Національне законодавство, що вимагає інформації про процес участі (Чи вимагає <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) оприлюднення інформації про можливості для участі громадянського суспільства у прийнятті рішень, пов'язаних з навколишнім середовищем та кліматом без подання офіційного інформаційного запиту?)	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони
е. Національні закони, що вимагають розгляду коментарів громадянського суспільства (Чи зобов'язує <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) національні державні органи враховувати належним чином коментарі громадянського суспільства при прийнятті рішень, що стосуються навколишнього середовища та клімату?)	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони
ф. Національні закони, що вимагають повідомлення громадянського суспільства про прийняте рішення разом із причинами та міркуваннями, на яких воно ґрунтується (Чи зобов'язує <ul style="list-style-type: none">Конституція,Національні рамкові закони про навколишнє середовище та клімат,Закони про стратегічну екологічну оцінку,Або галузеві закони, що стосуються клімату (енергетики, промисловості, транспорту, використання лісів або земель) уряд або державні органи вчасно інформувати громадянське суспільство про рішення та надати письмове роз'яснення щодо того, які зауваження були враховані і указано причини, якщо вони були відхилені?)	0 = жоден із розглянутих законів 1 = декілька розглянутих законів 2 = більшість розглянутих законів 3 = усі розглянуті закони
	Макс. бал: 17

Критерій 3 Політика та структури підтримки

Індикатори	Бали
а. Управлінські структури (Чи існує інституційний орган або механізм, такий як комітет, підрозділ чи центр, що підтримує та координує процеси участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату?)	0 = ні 2 = так
б. Інституційна координація та співпраця (Чи координуються процеси національної участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату, на різних вертикальних та горизонтальних політичних рівнях?)	0 = ні 1 = слабка координація та співпраця 2 = хороша координація та співпраця 3 = дуже хороша координація та співпраця
с. Фінансові ресурси (Чи отримують суб'єкти громадянського суспільства фінансову підтримку для участі в екологічній/кліматичній політиці, наприклад, шляхом надання допомоги, відшкодування витрат на відрядження або фінансування співробітників?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю
	Макс. бал: 7

Критерій 4 Якісна участь¹⁰⁸

Індикатори	Бали
а. Раннє залучення (На якому етапі до процесу було залучено громадськість?)	0 = лише після прийняття більшості рішень 1 = після першого проєкту документа/плану/стратегії 2 = безпосередньо з самого початку
б. Широке, всеохопне запрошення (Чи було запрошено до участі широке коло представників громадянського суспільства (ОГС та широкої громадськості), включаючи, наприклад, представників молоді, гендерних груп, корінних груп та груп етнічних меншин?)	0 = представників громадянського суспільства не запрошено 1 = запрошено не широку громадськість, а лише декілька вибраних ОГС 2 = запрошено лише ОГС, або лише широку громадськість 3 = так, запрошено широку громадськість
с. Своєчасне запрошення (Чи запрошують громадянське суспільство завчасно?)	0 = за кілька днів наперед 1 = менше, ніж за місяць наперед 2 = більше ніж за місяць наперед
д. Адекватний формат участі (Яким чином громадянське суспільство залучають до процесу?)	0 = через інформацію 1 = через консультацію 2 = через кілька інтерактивних форматів, що передбачають діалог та співпрацю
е. Прозорість та інформація (Чи відомо громадськості про процес участі та його практичні аспекти?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, багато інформації
ф. Доступна документація (Чи доступні для громадськості документи про дискусії та результати обговорення?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю
г. Прозорий огляд рекомендацій (Чи було розглянуто рекомендації та коментарі громадянського суспільства у прозорий спосіб?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю
h. Оцінка і зворотній зв'язок (Чи проводився процес оцінки та зворотного зв'язку щодо процедури участі?)	0 = ні 2 = так
	Макс. бал: 17

¹⁰⁸ Оцінка представляє усереднену оцінку ряду останніх національних процесів участі, що стосуються навколишнього середовища та клімату в кожній країні, докладний опис яких наведено у відповідних розділах цього дослідження.

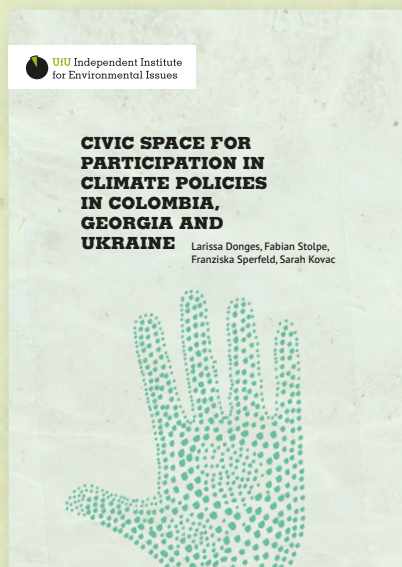
Критерій 5 Розбудова спроможності

Індикатори	Бали
а. Екологічна освіта (Чи пропонується громадськості національна формальна та неформальна екологічна та кліматична освіта?)	0 = ні 1 = так, є певні варіанти освіти 2 = так, є багато варіантів освіти
б. Підвищення обізнаності громадськості про права та можливості для участі (Чи доступна громадськості інформація про права та можливості участі?)	0 = ні 1 = так, певною мірою 2 = так, повністю
с. Розбудова спроможності ОГС в сфері зміни клімату, кліматичної політики, політичного діалогу, організаційного розвитку, співпраці та створення мереж (Чи є можливості для ОГС для розбудови спроможності щодо таких питань, як зміна клімату, кліматична політика, політичний діалог, організаційний розвиток, співпраця чи мережування?)	0 = ні 1 = так, доступна певні можливості для нарощування потенціалу 2 = так, багато можливостей для нарощування потенціалу
д. Розбудова потенціалу уряду щодо процесів участі та залучення зацікавлених сторін (Чи є можливості для розбудови спроможності уряду та посадовців щодо процесів участі та залучення зацікавлених сторін?)	0 = ні 1 = так, доступні певні можливості для нарощування потенціалу 2 = так, багато можливостей для нарощування потенціалу
	Макс. бал: 8
59	

У 2015 році Україна разом з багатьма іншими країнами прийняла Паризьку угоду з метою обмеження глобального потепління та його наслідків. Однак нинішні національні зобов'язання (Національно-визначені внески (НВВ)) є недостатніми, щоб підтримувати підвищення глобальної температури в цьому столітті значно нижче 1,5°C від доіндустріального рівня. Час закінчується, і потрібні масштабні зміни у всіх секторах. Учасники громадянського суспільства відіграють вирішальну роль у розробці та реалізації кліматичної політики, оскільки вони виступають захисниками і голосом природи, керуючись прагненням захищати довкілля та зберігати здорові умови життя людей.

Метою комплексного дослідження “Простір для участі громадськості у формуванні кліматичної політики в Колумбії, Грузії та Україні” полягала у вивченні умов для участі у кліматичній діяльності та конкретних прикладах формування політики участі громадськості у Колумбії, Грузії та Україні. Проаналізовано, як національне громадянське суспільство бере участь у національних політичних процесах, пов'язаних з Паризькою угодою, таких як перегляд НВВ. Дослідження також визначає конкретні бар'єри для окремих країн, які перешкоджають ефективній та довготривалій участі громадськості, та дає поради щодо подолання цих бар'єрів. У цьому звіті представлені результати аналізу для України.

Більше інформації у повному дослідженні



www.ufu.de/en

Опубліковано Незалежним інститутом екологічних питань (UfU e.V.)



UfU Independent Institute
for Environmental Issues