

Аналітична записка

з проведення оцінки результативності проектів міжнародної технічної допомоги та національних програмних документів, що стосуються сфери охорони навколишнього природного середовища, зокрема екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери

Підготовлено Білоконем В. М.

Зміст

1. Загальні аспекти	1
2. Методичні підходи.	2
2.1. Загальні зауваження.....	2
2.2. Інформація про ПМТД.....	4
2.3. Оцінка намірів ПМТД.....	4
2.4. Оцінка результатів ПМТД.....	5
2.5. Додаткова інформація щодо ПМТД.....	6
2.6. Рекомендації.....	6
3. Результати оцінювання проектів міжнародної технічної допомоги.....	6
4. Результати оцінювання національних програмних документів.....	9
5. Висновки.....	11
Додаток 1. Анкета МТД	13
Додаток 2. Анкета Мінприроди	16

1. Загальні аспекти

У рамках Європейської програмної ініціативи Міжнародного фонду «Відродження» за результатами конкурсу «Громадська синергія: посилення участі громадськості в євроінтеграційних реформах» розпочато впровадження проекту ВЕГО «МАМА-86» «Моніторинг та оцінка впровадження Україною положень Люксембурзької Декларації, що стосуються екологічного врядування».

Проект спрямований на розвиток співпраці серед організацій громадянського суспільства, підготовки аналітичних документів та адвокації для просування екологічної реформи в Україні та впровадження положень Люксембурзької декларації (надалі — Декларація), а також виконання зобов'язань України в рамках Східного партнерства та Угоди про асоціацію з ЄС. Діяльність Проекту зокрема передбачає систематизацію діалогу з Мінприроди на основі інформації щодо планів та результатів реформи за проектами технічної допомоги ЄС та іншими програмними документами, підготовку політичних документів з визначення стратегічних та середньострокових цілей з охорони довкілля, моніторинг процесу підготовки плану впровадження Декларації Україною, підготовку методики оцінювання та першого звіту з оцінки впровадження Україною положень Декларації, тощо. До виконання Проекту залучені інші екологічні НУО, такі як Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» та Інформаційний центр «Зелене досьє».

Актуальність проекту зумовлена необхідністю виконати низку зобов'язань в рамках Східного партнерства та Угоди про асоціацію з ЄС для досягнення такого рівня ефективності державного екологічного управління, який дозволить відчутно і побачити реальне покращення стану довкілля. Модель належного екологічного врядування, яка дозволяє забезпечити ефективність прийнятих рішень для досягнення стратегічних цілей, включає у себе інформованість, рівні можливості для участі заінтересованих сторін, прозорість, підзвітність, інституційну спроможність та кращу інтеграцію екологічної політики (застосування сучасних інструментів та механізмів). За висновком двох оцінок екологічного врядування в 6 країнах СхП (2012, 2014), проведених ФГС СхП за координації ВЕГО «МАМА-86», виклики інтеграції екологічної політики залишаються незмінними, а політична вага природоохоронних інститутів в урядах — низькою. Реформа екологічного врядування у країнах СхП вимагає докорінних змін у підходах до планування політики, розробки та прийняття законодавства, трансформації природоохоронних інститутів та способу управління, адекватних ресурсів та поновлених політичних зобов'язань, щоб зробити питання охорони довкілля та зміни клімату пріоритетними. В Україні, реальні зрушення почалися тільки в 2016 році, проте, крокам, які плануються, все ще бракує стратегічного бачення. Водночас, сам Міністр екології та природних ресурсів Остап Семерак відзначає, що галузь екологічного управління знаходиться в критично занедбаному стані, а природоохоронна діяльність займає серед пріоритетів Уряду найнижчі щаблі.

Міністерство екології та природних ресурсів України в 2016 році заявило про початок низки реформ, зокрема щодо прийняття Змін та доповнень до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року», а також реформування Державної екологічної інспекції (без опублікування цілісного бачення інституційної реформи системи державного екологічного управління). Головні інструменти інтеграції екологічної політики за інтегрованого екологічного врядування, прийняті Верховною Радою України лише частково, зокрема був остаточно схвалений Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», тоді як накладення вето Президентом України на Закон про СЕО призвів до відхилення Верховною Радою України цього проекту законодавчого акту. Схвалений Урядом проект Середньострокового плану дій до 2020 року ігнорує діючу екологічну Стратегію в частині здійснення природоохоронної діяльності секторами економіки, приділяє мінімальну увагу екологічним питанням, хоча, містить певні фрагменти положень щодо екологічного врядування в декількох секторах сфери охорони довкілля. Ці та інші рішення постійно освітлюються в новинах на Веб-сторінці Міністерства екології та природних ресурсів України. Мінприроди поступово вдосконалює процедури консультацій з громадськістю, однак, обіцяне оприлюднення звіту про результати врахування/неврахування наданих до Плану письмових коментарів не відбулося. До того ж нажалі не усі звернення ОГС отримують належну і вчасну відповідь від вказаного міністерства.

Метою цього аналітичного звіту є оцінка результативності проектів міжнародної технічної допомоги та національних програмних документів, що стосуються сфери охорони навколишнього природного середовища, зокрема екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери. Вказана оцінка формується за результатами анкетного опитування як працівників Мінприроди так і експертів, що брали безпосередню участь у впровадженні проектів міжнародної технічної допомоги (не менше 5 запитів до 10 адресатів).

2. Методичні підходи

2.1. Загальні зауваження

Запропонована діяльність, а саме анкетування, відбувається в рамках виконання Проекту «Моніторинг та оцінка впровадження Україною положень Люксембурзької Декларації, що стосуються екологічного врядування» за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження» (надалі Проект МФВ). Одним із завдань цього Проекту МФВ є оцінка

ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги (надалі — ПМТД), що реалізовувались в Україні протягом 2010–2016 рр. Для цього учасникам опитування надається анкета для заповнення (див. додаток 1 та додаток 2).

Мета анкети-запитальника — оцінка внеску певного ПМТД до процесу вдосконалення екологічного врядування та реформування природоохоронного управління. При цьому запропоновано відразу оцінити наміри ПМТД відповідно до поставлених цілей і завдань в рамках технічного завдання (ТЗ) на цей ПМТД або ж відповідному програмному документі (ПроДок), що започатковує ПМТД. А потім оцінити результати отримані в рамках реалізації ПМТД.

Таким чином при оцінці намірів/результатів того чи іншого ПМТД рекомендуємо зосередити свою увагу на наступних запитаннях (див. таблицю 1 нижче).

Таблиця 1. Запитання, що рекомендуються експертам для здійснення оцінки намірів/результатів того чи іншого ПМТД

№ пп	Оцінка намірів ПМТД	Оцінка результатів ПМТД
1	2	3
1)	Чи мав ПМТД наміри поліпшити, або ж започаткувати виконання Україною її міжнародних зобов'язань в рамках міжнародних конвенцій, багатосторонніх та двосторонніх угод, тощо?	Чи було поліпшене або ж започатковане виконання Україною її міжнародних зобов'язань в рамках міжнародних конвенцій, багатосторонніх та двосторонніх угод, тощо за результатами діяльності ПМТД?
2)	Чи мав ПМТД наміри внести зміни до чинного природоохоронного законодавства України, зокрема з метою його апроксимації до права ЄС?	Чи були внесені якісь зміни до чинного природоохоронного законодавства України, зокрема з метою його апроксимації до права ЄС за результатами діяльності ПМТД?
3)	Чи мав ПМТД наміри внести зміни до чинної організаційної структури екологічного врядування ¹ ?	Чи були внесені якісь зміни до чинної організаційної структури екологічного врядування за результатами діяльності ПМТД?
4)	Чи мав ПМТД наміри залучити до природоохоронного врядування якісь інші, окрім природоохоронного, сектори економіки України, або ж запровадити в таких секторах економіки систему екологічного управління	Чи були залучені до природоохоронного врядування інші, окрім природоохоронного, сектори економіки України, а також чи були запроваджені в таких секторах економіки системи екологічного управління за результатами діяльності ПМТД?
5)	Чи мав ПМТД наміри залучити до природоохоронного врядування певні регіональні чи місцеві органи влади, або ж місцеві органи самоуправління чи громади, шляхом їх залучення до планування та реалізації програм відповідного рівня, або ж шляхом посилення їх відповідальності в рамках розподілу повноважень здійснення регулювання природоохоронної та або природно-ресурсної діяльності та екологічного контролю (див. пп. 2)?	Чи відбулися якісь з поруч зазначених змін в рамках регіонального чи місцевого екологічного врядування за результатами діяльності ПМТД?
6)	Чи мав ПМТД наміри щодо забезпечення	Чи були запроваджені якісь зміни щодо

¹ наприклад запровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом

	доступу до інформації та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища?	забезпечення доступу до інформації та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища за результатами діяльності ПМТД?
7)	Чи мав ПМТД наміри щодо зміни або ж вдосконалення інформаційного (та, або), технічного (та, або), наукового, (та, або) кадрового забезпечення системи природоохоронного управління в центральних, регіональних чи місцевих органах влади?	Чи відбулися якісь зміни або ж вдосконалення інформаційного (та, або), технічного (та, або), наукового, (та, або) кадрового забезпечення системи природоохоронного управління в центральних, регіональних чи місцевих органах влади за результатами діяльності ПМТД?
1	2	3

Таким чином головний інтерес Проекту є не оцінка успішності реалізації ПМТД відповідно до поставленої мети, цілей та завдань у відповідному ТЗ або ж ПроДоці, що започатковували виконання ПМТД в Україні, а оцінка його намірів і результатів діяльності щодо вдосконалення екологічного управління та реформування природоохоронної сфери, що виходить з рекомендованих запитань таблиці 1.

2.2. Інформація про ПМТД.

Таблиця А1 включає 5 стовпчиків:

1. Назва проекту та його тип (внесіть назву Проекту та визначте його тип, наприклад СхП, Твіннінг, тощо).
2. Організація донор (вказіть донора, їх може бути декілька).
3. Організація бенефіціар (вказіть бенефіціара, їх може бути декілька).
4. Період реалізації ПМТД (вказіть період часу у форматі місяць, рік початку - місяць - рік закінчення).
5. Регіон спрямування ПМТД (їх може бути декілька, необхідно вказувати лише регіони України)

2.3. Оцінка намірів ПМТД

Таблиця А2 включає 3 стовпчики:

1. Мета ПМТД (внесіть мету ПМТД відповідно до ТЗ або ПроДок.)
2. Цілі та завдання. (внесіть послідовно від 1 до N цілі, включаючи спеціальні цілі, а після них завдання, останні можуть мати окрему від цілей послідовну нумерацію)
3. Оцінка намірів щодо впливу на врядування (реформування). Остання колонка розбивається на 5 під-колонок, які мають на меті допомогти здійснити оцінку.
 - 3.1. Відсутній. Тобто вплив мети, цілі чи завдання (надалі — МЦЗ) на природоохоронне врядування, реформування не очікувався.
 - 3.2. Слабкий. Вплив МЦЗ очікувався лише на протязі реалізації ПМТД, стосувався лише вузьких сфер природоохоронного врядування і мав припинитись після його закінчення.
 - 3.3. Задовільний. Вплив МЦЗ очікувався на протязі реалізації ПМТД і мав залишитися після закінчення його реалізації лише в деяких, вузьких сферах природоохоронного врядування, реформування.
 - 3.4. Сильний. Вплив МЦЗ очікувався в рамках реалізації ПМТД і мав залишитися і після закінчення його реалізації у більшості сфер природоохоронного врядування, реформування;

- 3.5. Кардинальний. МЦЗ очікувався в рамках реалізації Проекту і мав змінити стиль (філософію) врядування або ж призвести до суттєвого реформування системи природоохоронної діяльності.

В залежності від того, як ціль, спеціальна ціль чи певне завдання ПМТД мали намір вплинути на екологічне врядування та реформування природоохоронного управління необхідно поставити позначку «X» в під-колонках 1–5 напроти відповідного рядка.

В кінці таблиці А2 необхідно поставити позначку «X» напроти останнього рядка, що вкаже на те, яким чином головна мета ПМТД мала наміри поліпшити екологічне врядування та реформування природоохоронного управління. Оцінку мети здійснюють за результатами отримання середнього арифметичного, де кожному рівню впливу присвоюється відповідний бал:

очікуваний вплив	відсутній	= 0,
	слабкий	= 1;
	задовільний	= 2;
	сильний	= 3;
	кардинальний	= 4.

Сума очікуваних впливів (балів) ділиться на кількість завдань (під-завдань у випадку оцінки окремого завдання), що є складовими вказаної цілі (мети). В залежності від отриманого результату проставляється оцінка для мети ПМТД, результати, що є нижчими від N,5 закруглюються на нижчий результат, вище N,5 на вищий.

Аналогічне усереднення відбувається у тому випадку, якщо ціль або завдання ПМТД складається з підпунктів (проміжних цілей або ж під-завдань).

2.4. Оцінка результатів ПМТД

Таблиця А3 включає 3 стовпчики:

1. Мета ПМТД (внесіть мету ПМТД відповідно до ТЗ або Продок.)
2. Цілі та завдання. (внесіть послідовно від 1 до N цілі, включаючи спеціальні цілі, а після них завдання, останні можуть мати окрему від цілей послідовну нумерацію)
3. Оцінка результатів впливу на врядування (реформування). Остання колонка розбивається на 5 під-колонок, які мають на меті допомогти здійснити оцінку.
 - 3.1. Відсутній. Тобто вплив мети, цілі чи завдання (надалі — МЦЗ) на природоохоронне врядування, реформування не відбувся.
 - 3.2. Слабкий. Вплив МЦЗ відбувався лише на протязі реалізації Проекту у вузькій сфері природоохоронного врядування і припинився відразу ж після його закінчення.
 - 3.3. Задовільний. Вплив МЦЗ відбувся на протязі реалізації Проекту і залишився після закінчення його реалізації лише в певній вузькій сфері природоохоронного врядування, реформування.
 - 3.4. Сильний. Вплив МЦЗ відбувся в рамках реалізації Проекту і залишив свій слід і після закінчення реалізації Проекту у чисельних сферах природоохоронного врядування, реформування;
 - 3.5. Кардинальний. Вплив МЦЗ відбувся в рамках реалізації Проекту і змінив стиль (філософію) врядування або ж призвів до суттєвого реформування системи природоохоронної діяльності.

В залежності від того, як ціль, спеціальна ціль чи певне завдання ПМТД, за результатами впровадження ПМТД вплинули на екологічне врядування та реформування природоохоронного управління необхідно поставити позначку «X» в під-колонках 1–5 напроти відповідного рядка.

В кінці таблиці А2 поставте позначку «X» напроти останнього рядка, що вкаже на те, яким чином головна мета ПМТД поліпшила екологічне врядування та реформування

природоохоронного управління. Оцінку мети здійснюють за результатами отримання середнього арифметичного, де кожному рівню впливу присвоюється відповідний бал:

очікуваний вплив	відсутній	= 0,
	слабкий	= 1;
	задовільний	= 2;
	сильний	= 3;
	кардинальний	= 4.

Сума очікуваних впливів (балів) ділиться на кількість завдань (під-завдань у випадку оцінки окремого завдання), що є складовими вказаної цілі (мети) ПМТД, результати, що є нижчими від N,5 закруглюються на нижчий результат, вище N,5 на вищий.

Аналогічне усереднення відбувається у тому випадку, якщо ціль або завдання ПМТД складається з підпунктів (проміжних цілей або ж під-завдань).

2.5. Додаткова інформація щодо ПМТД

У випадку, якщо експерт зазначив в таблиці А3, що результат діяльності певної МЦЗ здійснив сильний чи кардинальний вплив на природоохоронне врядування, реформування, то, в таблиці А4 необхідно пояснити чому, зокрема посилаючись на запитання таблиці 1.

2.6. Рекомендації

Таблиці Б1 та Б2 не є обов'язковими і заповнюються лише за побажанням експертів.

3. Результати оцінювання проектів міжнародної технічної допомоги

Об'єкти оцінювання. Оцінка проводилась для наступних проектів технічної допомоги, що були реалізовані в Україні протягом 2010–2016 рр.:

1. Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища (APENA);
2. Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у реалізації програми бюджетної підтримки природоохоронного сектору (SBS);
3. Охорона довкілля міжнародних річкових басейнів. (EPIRB);
4. Водна ініціатива ЄС (EUWI);
5. Управління якістю повітря у країнах ЄІСП (Європейський інструмент сусідства і партнерства) Східного регіону (Air Governance);
6. Розбудова спроможності для низьковуглецевого зростання в Україні (Clima East);
7. Удосконалення екологічного моніторингу Чорного моря — Фаза II (EMBLAS-II).

Окрім вказаних ПМТД анкета Мінприроди передбачала ще зосередження уваги на таких проектах як:

8. Екологізація економіки в країнах Східного партнерства ЄС (EaP GREEN, Екологізація);
9. Розвиток Смарагдової мережі (Green Net);
10. Спільна екологічна інформаційна система (SEIS);
11. Сприяння адаптації та впровадженню ресурсоефективного та більш чистого виробництва шляхом створення і роботи Центру більш чистого виробництва в Україні (БЧВ);
12. Підтримка природно-заповідних територій в Україні (ПЗТ).

Оцінка вищенаведених ПМТД ускладнювалась тим, що одні з них були, або є спрямовані на безпосереднє посилення низки інструментів екологічного врядування та мають на меті реформування природоохоронної сфери. Це насамперед стосується таких проектів як APENA та SBS, або ж Екологізація. Вказані проекти спрямовуються (спрямовувались) на впровадження вимог джерел права ЄС у сфері охорони довкілля. Особливо їхня увага стосувалась сектору «Управління довкіллям та інтеграція екологічної

політики у інші галузеві політики». Це, зокрема, Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (у 2014 році була доповнена Директивою 2014/52/ЄС), Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище та Директива 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив 85/337/ЄЄС і 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя. На відміну від інших секторів, які стосуються законодавства за окремими напрямками, наприклад, охорона повітря, управління відходами, ГМО та інші, «горизонтальне» законодавство регулює загальні питання управління довкіллям і стосується таких основних аспектів, як доступ до екологічної інформації, участь громадськості, оцінка впливу на довкілля планів, програм та окремих проектів. Саме сектор «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики» визначає основні елементи розвитку екологічного врядування та закладає практично нові правові основи міжсекторального партнерства у сфері охорони довкілля.

В рамках проекту Екологізація сформовано бази даних і проведено аналіз сценаріїв розвитку зеленої економіки в декількох секторах економіки (органічне сільське господарство, енергоефективність); проведено аналіз результатів моделювання їх розвитку в рамках можливостей «зеленого» зростання. Підготовлено Керівництво щодо регулювання в Україні малих та середніх підприємств з низькими екологічними ризиками. Складено перелік вимог до екологічного маркування трьох товарів для забезпечення сталих державних закупівель (теплоізоляційних, лакофарбових матеріалів і миючих засобів). Розроблено план дій щодо сталих державних закупівель. Здійснено аналіз підходів з формування системи індикаторів для вимірювання прогресу в напрямі впровадження «зеленої» моделі економічного розвитку та зростання та підготовлено рекомендації щодо їх застосування в Україні як інструменту управління та оцінки результативності державної політики у сфері сталого розвитку.

До проектів подібного рівня варто також віднести проекти EPIRB та EUWI, що так само спрямовувалися на впровадження вимог джерел права ЄС у сфері охорони довкілля. Особливо їхня увага стосувалась сектору «Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище». Запровадження відповідно до вимог Рамкової водної директиви (Директива 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики, надалі — РВД) інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, а тому спрямовувалось на суттєве поліпшення системи управління як водними ресурсами так і іншими природними ресурсами водних басейнів. Саме тому вказані два проекти несли загальноєкологічний контекст незважаючи на їх загальну водноресурсну спрямованість. Решта проектів, таких як Air-Q-Governance, Clima-East та EMBLAS-II, Green Net, SEIS, БЧВ, ПЗТ мали досить вузьку специфікацію і стосувалися лише врядування у певних вузьких сферах природоохоронного управління таких як, зменшення забруднення атмосферного повітря та контроль (моніторинг) якості, інформаційне наповнення системи природоохоронного управління, охорона заповідних територій чи ж моніторинг морського водного середовища.

Саме тому усі названі проекти за ефективністю отриманих результатів можна розмістити у наступному порядку убудування (ефективності вдосконалення екологічного врядування в Україні):

APENA > = SBS > = Екологізація > = ПЗТ > = Green Net > = Clima-East > = БЧВ > Air-Q-Governance > = EMBLAS-II > EPIRB > = EUWI.

Оскільки Проект APENA є наступником проекту SBS, адже він перебрав у спадщину усі напрацювання останнього, то його лідерство ґрунтується здебільшого на успішному завершенні низки завдань, зокрема таких як прийняття Верховною Радою України Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Саме тому лише ці два проекти отримали в рамках оцінки результатів впровадження за їх окремими завданнями отримали найвищі бали оцінки, такі як «кардинальний» та «сильний» вплив на розвиток екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери. Важливим є те, що таку високу оцінку вказаним проектам надали як незалежні експерти, так і представники Мінприроди України. Таку ж саму оцінку (сильний вплив на екологічне врядування) від представників Мінприроди отримали такі ПМТД як Екологізація, Green Net, ПЗТ.

Проекти Clima-East та EPIRB отримали окрім таких оцінок впливу як «слабкий» та «задовільний», оцінку «сильний» вплив в рамках реалізації таких завдань як розробка концепції та стратегії низьковуглецевого зростання України, що має потужне міжсекторальне спрямування, а також розробка річкових басейнових планів управління для визначених річкових басейнів, а також діяльності з підвищення обізнаності та участі громадськості. Водночас представники Мінприроди визначили вплив EPIRB на розвиток екологічного врядування як слабкий; це єдиний проект який отримав найнижчу оцінку Мінприроди. Адже такі проекти як Air-Q-Governance, БЧВ, SEIS та Clima-East отримала від Мінприроди задовільну оцінку. В рамках незалежного оцінювання решта проектів так само демонструвала таку результативність, як «задовільний» та «слабкий» вплив на розвиток екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери, одні за рахунок специфічності вузької сфери застосування (проекти № 4–6), а проект EUWI за рахунок повної невизначеності результатів отриманих Україною.

Таблиця 2. Загальна оцінка результативності ПМТД

№ пп	Назва Проекту	Оцінка впливу результатів ПМТД на розвиток екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери				
		Відсутній	Слабкий	Задовільний	Сильний	Кардинальний
1.	APENA			X	X	x
2.	SBS			X	X	x
3.	Екологізація			X	X	?
4.	ПЗТ			X	X	?
5.	Green Net			X	X	?
6.	Clima-East		x	X	x	
7.	БЧВ		x	X	?	
8.	Air-Q-Governance		x	X	?	
9.	EMBLAS-II		x	X	?	
1.	EPIRB		X	?		
2.	EUWI	X	?			

Звертає на себе увагу також те, як ефективність проектів залежить від регіону їх спрямування. Найбільш ефективні з них APENA та SBS, а також ПЗТ та Clima-East спрямовані на надання технічної підтримки лише державі Україна, тоді як решта проектів мають ширший регіон спрямування допомоги: від 3 (EMBLAS-II) до 11 країн (EUWI), що отримували технічну допомогу в рамках проектів.

Саме тому наприклад EUWI був відносно результативним для Казахстану, Вірменії та інших країн регіону Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (надалі — СЕКЦА), але не для України. Можливо це викликано розривом між усередненим підходом до країн СхП та значно вищим рівнем вимог для країн, що впроваджують Угоду про Асоціацію. Також викликає подив те, що проектом EUWI, який є типовим проектом екологічного спрямування, опікувався Мінрегіон, а не Мінприроди. Можливо саме тому він не залишив фрагментарний

слід для екологічної спільноти та отримав найменшу оцінку результативності. Водночас проект Екологізація, що мав спрямування на ряд країн Східного партнерства отримав високу оцінку від Мінприроди, зокрема із-за належної його координації з боку України (фокал поинти Мінприроди та Мінекономіки).

За доступністю матеріалів вказаних Проектів для громадськості в Інтернеті ПМТД мають приблизно такі ж рейтингові оцінки, як це представлено в таблиці 2.

4. Результати оцінювання національних програмних документів

Об'єкти оцінювання. Оцінка проводилась для наступних національних програмних документів, що виконувались в Україні протягом 2010–2016 рр.:

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також головний програмний документ реалізації вказаного закону — Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки.
2. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 роки;
3. Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки;
4. Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням.
5. Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року.
6. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища.
7. Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2017 роки.
8. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки.
9. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року.
10. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники»).
11. Державна програма «Ліси України» на 2002–2015 рр.

Загальна оцінка результативності.

За роки незалежності в Україні прийнято декілька десятків екологічних програм у різних сферах діяльності ці програми не було реалізовано в запланованому масштабі. Аналіз екологічного стану країни свідчить про те, що ситуація не покращується, а навпаки за деякими показниками погіршується. Така тенденція призводить до негативних наслідків а саме супроводжується погіршенням загального стану здоров'я населення і як результат скороченням його чисельності.

До одних із основних способів вирішення природоохоронних проблем були віднесені комплексні екологічні програми (так звані державні цільові екологічні програми — надалі ДЦП). Вони були покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках екологічної політики. Передбачалось, що формування державних програм дозволить: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити стратегічні цілі та розробити стратегію на довготривалий період. В контексті цього дослідження проаналізовано стан виконання бюджетних ДЦП та інших програмних документів і програм, які діяли в Україні в період з 2010 по 2016 рр.

Станом на 2012 р. коли була запроваджена оптимізація низки ДЦП та, по суті припинення їх виконання, найкраще була профінансована Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року (69 % фактичного фінансування від запланованого) та Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки (43 % фактичного фінансування від запланованого). Тоді як Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища була профінансована на рівні 6 % від запланованого, а решта програм фактично не фінансувалась.

Оцінка ефективності ДЦП дуже сильно ускладнюється фактичною відсутністю звітів про їх реалізацію, адже представлена широкому загалу звітність про вказані програми стосується лише фінансово-економічних показників, таких як заплановане фінансування, фактично виділене фінансування, тощо, тоді як в Україні відсутня практика звітування щодо оцінки ефективності реалізації ДЦП за отриманим природоохоронним ефектом, описом результатів та продуктів їх реалізації.

Аналогічно є ситуація з впровадженням Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також його головного програмного документа реалізації — Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки. Фінансування останнього було фактично припинене в 2013 році. Якщо до 2012 року виконувалося більше 50 % заходів передбачених в НПД то у період з 2013 по 2015 рік ця результативність знизилась менше ніж до 15 %, а вказані відсотки були досягнуті за рахунок реалізації низки заходів на рівні регіонів з використанням місцевих коштів. Особливу занепокоєність викликають завдання НПД, що пов'язані, тим чи іншим шляхом, з розвитком екологічного врядування, а саме оцінкою екологічних ризиків, розробкою цільових показників якості об'єктів довкілля, засобами економічного стимулювання вітчизняного товаровиробника для впровадження ним екологічно орієнтованих дій та засобами економічного впливу на вітчизняного товаровиробника з метою обмеження його впливу на довкілля. Вказані СЗ або не виконувалися взагалі, або ж виконувалися незадовільно.

Ті СЗ які стосуються:

- підтримки проектів громадських екологічних організацій,
- проведення стратегічної екологічної оцінки,
- затвердження на відповідному рівні Стратегії екологічної освіти для сталого розвитку,
- визначення цільових показників якості об'єктів довкілля,
- впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом,
- сталого споживання та виробництва,
- розвитку органічного землеробства,
- екологічного страхування,
- запровадження еколого-соціально-економічного планування

взагалі не мали ніякого розвитку протягом вказаного періоду дослідження.

Безсумнівним також є те, що державна екологічна політика, а саме Закон України «Про загальні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» та НПД вже зараз потребують негайного внесення корективів. Відсутність інформації про ті чи інші показники, які наведені у Додатку до Стратегії «Показники ефективності Стратегії», унеможливає проведення оцінки та аналізу результативності. Таким чином, необхідне коригування показників Стратегії, адже дослідження представлені у цьому аналізі показали те, що моніторинг ряду показників не ведеться, а офіційна інформація про них просто відсутня. Це негативно впливає на сприйняття громадянським суспільством серйозності намірів екологічної політики та викликає сумніви щодо успішності її виконання.

Найбільша кількість завдань Стратегії та НПД не виконана із-за незадовільної виконавчої дисципліни в центральних органах виконавчої влади, які або не розробили і не подали взагалі, або ж подали невчасно на розгляд Кабінету Міністрів України проекти правових актів, проекти законів або інші документи нормативно-правової дії. Негативний вплив на виконання вказаних документів здійснила невизначеність Уряду України щодо використання коштів Секторальної бюджетної підтримки ЄС природоохоронного сектору України.

Водночас великою перевагою Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також його головного програмного документа реалізації — Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки є те, що протягом 2011–2015 років відбувалось постійне звітування Мінприроди про їх реалізацію (див. <http://old.menr.gov.ua/index.php/ecopolit>).

Наразі лише в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також його головному програмному документі реалізації — Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки були передбачені системні заходи з вдосконалення екологічного врядування. Так в рамках зазначених документів були передбачені:

- зміни до чинного природоохоронного законодавства України, зокрема з метою його апроксимації до права ЄС;
- залучення до природоохоронного врядування інших, окрім природоохоронного, секторів економіки України, або ж запровадити в таких секторах економіки систему екологічного управління;
- внесення змін до чинної організаційної структури екологічного управління;
- залучення до природоохоронного врядування певних регіональних чи місцевих органів влади, шляхом їх залучення до планування та реалізації програм відповідного рівня, або ж шляхом посилення їх відповідальності в рамках розподілу повноважень здійснення регулювання природоохоронної та або природно-ресурсної діяльності та екологічного контролю;
- наміри щодо забезпечення доступу до інформації та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища;
- наміри щодо зміни або ж вдосконалення інформаційного, технічного, наукового, забезпечення системи природоохоронного управління в центральних, регіональних чи місцевих органах влади.

Таким чином впливовість Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також його головного програмного документа реалізації — Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки на розвиток екологічного врядування можна оцінити як «задовільну» та «сильну». Тоді як решта наведених ДЦП за відсутності фінансування, а також за вузькоспримованості їх дії (як наприклад Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року) можуть бути оцінені як «слабкий» та іноді «задовільний» вплив на розвиток екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери.

5. Висновки

1. Найбільш ефективними для розвитку екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери є наступні ПМТД:
 - a. APENA
 - b. SBS, а також

с. EaP Green (Екологізація)

2. Їхня ефективність обумовлена тим, що вони спрямовані на державу Україна, що посилює відповідальність з отримання результатів технічної допомоги як з боку державних органів, так і надавачів МТД.
3. Задовільну чи низьку ефективність мають проекти які спрямовують свою допомогу в регіон СЕКЦА та мають серед бенефіціарів 7 і більше країн.
4. Особливо ефективними для країни є ті проекти які започатковують міжсекторальне природоохоронне управління, оцінку впливу на довкілля, стратегічну екологічну оцінку, тощо.
5. Відсутність фактичної звітності про отримання природоохоронного ефекту від реалізації національних ДЦП, а також звітності про отримані результати та продукти ДЦП унеможливають достовірну їх оцінку з точки зору розвитку екологічного врядування. Наявна фінансово-економічна інформація про заплановане та фактичне фінансування ДЦП ніяк не може бути використаною для об'єктивної і достовірної оцінки їх ефективності.
6. Загалом ефективність реалізації ДЦП екологічного спрямування є вкрай низькою із-за відсутності (або незадовільного) їх фінансування.
7. Єдиним програмним документом, що відповідає усім вимогам щодо розвитку екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери є Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також його головний програмний документ реалізації — Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (НПДОНС).
8. Фактичне припинення фінансування НПДОНС в 2013 році призвело до вкрай негативних наслідків у сфері охорони довкілля та значно погіршило результативність виконання вказаних документів.
9. Відсутність схвалених змін до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також відсутність головного програмного документа реалізації вказаного Закону — Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016–2020 роки завдає негативного впливу на розвиток екологічного врядування та реформування природоохоронної сфери.

Додаток 1. Анкета (запитальник)
зі збору інформації щодо планів і результатів природоохоронної реформи
(за результатами реалізації проектів технічної допомоги)

А. Інформація про Проект

A1. Вкажіть загальну інформацію про Проект в якому Ви берете чи брали участь:

Назва проекту та його тип	Організація донор	Організація бенефіціар	Період реалізації	Регіон спрямування Проекту
<u>Наприклад:</u> Проект TWINNING «Надання допомоги ...»	ЄС	Мінприроди	2011–2013 рр.	Україна (регіон, область, місто)

A2. Вкажіть мету та цілі (завдання) Проекту, а також яким чином наміри Проекту, а саме мета та цілі (завдання) мали б здійснити вплив на природоохоронне врядування та реформування

Мета Проекту	Цілі (завдання)	Оцінка намірів щодо впливу на врядування (реформування)				
		Відсутній	Слабкий	Задовільний	Сильний	Кардинальний
	1.	X				
	2.			X		
	3.				X	
	N.			X		
	...		X			
Мета в цілому (за результатами сумування оцінки цілей (завдань))				X		

Рівні очікуваного впливу:

- i. «Відсутній» — вплив мети, цілі чи завдання (надалі — МЦЗ) на природоохоронне врядування, реформування не очікувався;
- ii. «Слабкий» — вплив МЦЗ очікувався лише на протязі реалізації Проекту, стосувався лише вузьких сфер природоохоронного врядування і мав припинитись після його закінчення;
- iii. «Задовільний» — вплив МЦЗ очікувався на протязі реалізації Проекту і мав залишитися після закінчення його реалізації лише в деяких, вузьких сферах природоохоронного врядування, реформування;
- iv. «Сильний» — вплив МЦЗ очікувався в рамках реалізації Проекту і мав залишитися і після закінчення його реалізації у більшості сфер природоохоронного врядування, реформування;

v. «Кардинальний» — МЦЗ очікувався в рамках реалізації Проекту і мав змінити стиль (філософію) врядування або ж призвести до суттєвого реформування системи природоохоронної діяльності.

A3. Вкажіть результати реалізації МЦЗ Проекту, а також яким чином результати впровадження Проекту, а саме реалізація МЦЗ здійснили вплив на природоохоронне врядування та реформування

Мета Проекту	Цілі (завдання)	Оцінка результатів впливу на врядування (реформування)				
		Відсутній	Слабкий	Задовільний	Сильний	Кардинальний
	1.	X				
	2.			X		
	3.				X	
	N.			X		
	...		X			
Мета в цілому (за результатами сумування оцінки цілей (завдань))				X		

Рівні реалізованого впливу:

- i. «Відсутній» — вплив МЦЗ на природоохоронне врядування, реформування не відбувся;
- ii. «Слабкий» — вплив МЦЗ відбувався лише на протязі реалізації Проекту у вузькій сфері природоохоронного врядування і припинився відразу ж після його закінчення;
- iii. «Задовільний» — вплив МЦЗ відбувся на протязі реалізації Проекту і залишився після закінчення його реалізації лише в певній вузькій сфері природоохоронного врядування, реформування;
- iv. «Сильний» — вплив МЦЗ відбувся в рамках реалізації Проекту і залишив свій слід і після закінчення реалізації Проекту у чисельних сферах природоохоронного врядування, реформування;
- v. «Кардинальний» — вплив МЦЗ відбувся в рамках реалізації Проекту і змінив стиль (філософію) врядування або ж призвів до суттєвого реформування системи природоохоронної діяльності.

A4. Надайте додаткову інформацію щодо МЦЗ Проекту, що здійснили сильний та кардинальний вплив на природоохоронне врядування, реформування (за наявності таких):

Б. Рекомендації

B1. Яка, на Вашу думку, міжнародна технічна допомога необхідна природоохоронній сфері України для започаткування належного врядування та здійснення необхідних реформ?

B2. Які, на Вашу думку, питання мали б бути порушені в рамках цієї анкети, але не отримали свого відображення, або ж які питання в рамках даної анкети запропоновані не точно або ж невірно і потребують належного коригування.

Додаток 2 Анкета запитальник

зі збору інформації щодо планів і результатів природоохоронної реформи (за результатами оцінки Мінприроди результатів реалізації проектів технічної допомоги та впровадження головних програмних документів)

А. Проекти технічної допомоги:

A1. Перелічіть (додайте) проекти технічної допомоги (надалі — ТД), що були надані Мінприроди у сфері екологічного врядування протягом останніх 5-ти років та оцініть їх за ступенем впливу на екологічне врядування:

№ пп.	Назва проекту та його тип, донор	Сфера екологічного врядування	Оцінка впливу на врядування (реформування)				
			Відсутній	Слабкий	Задовільний	Сильний	Кардинальний
1.							
2.							
3.							
4.							
5.	...						

Рівні впливу:

- vi. «Відсутній» — Проект не здійснив ніякого впливу на екологічне врядування;
- vii. «Слабкий» — вплив відбувався лише протягом реалізації Проекту і припинився відразу після його закінчення;
- viii. «Задовільний» — вплив відбувався протягом реалізації Проекту і залишився після закінчення його реалізації лише в деяких, вузьких сферах екологічного врядування;
- ix. «Сильний» — вплив, що був започаткований в рамках реалізації Проекту залишився і після закінчення його реалізації у більшості сфер екологічного врядування;
- x. «Кардинальний» — вплив, що був започаткований в рамках реалізації Проекту змінив стиль (філософію) екологічного врядування або ж призвів до суттєвого реформування природоохоронної діяльності.

A2. Надайте додаткову інформацію щодо проектів, що здійснили сильний та кардинальний вплив на екологічне врядування (за наявності таких):

A3. Яка, на Вашу думку, міжнародна технічна допомога необхідна природоохоронній сфері України для започаткування належного екологічного врядування та здійснення необхідних реформ?

Б. Міжнародні, національні та регіональні програмні документи

B1. Які, на Вашу думку, документи (програмні документи) міжнародного та національного рівня, призвели або призводять, в результаті їх реалізації, до поліпшення екологічного врядування або ж реформування системи державного природоохоронного управління. Надайте, будь ласка нижче, перелік цих документів (відповідно до 2х термінів дії: 1) чинні протягом 2010–2015 рр., 2) чинні починаючи з 2016 року), додайте, за необхідності, інші документи:

№ пп	Назва, тип документа та рівень затвердження	Сфера екологічного врядування	Термін дії		Оцінка впливу на врядування (реформування)				
			2010–2015 рр.	Чинні з 2016 р.	Відсутній	Слабкий	Задовільний	Сильний	Кардинальний
1.									
2.									
3.									
4.									
5.	...								

Рівні впливу:

- i. «Відсутній» — програмний документ (надалі — ПД) не здійснив ніякого впливу на екологічне врядування;
- ii. «Слабкий» — вплив відбувався лише на протязі реалізації ПД і припинився після його закінчення;
- iii. «Задовільний» — вплив відбувався на протязі реалізації ПД і залишився після закінчення його реалізації лише в деяких, незначних сферах екологічного врядування;
- iv. «Сильний» — вплив, що був започаткований в рамках реалізації ПД залишився і після закінчення його реалізації у більшості сфер екологічного врядування;
- v. «Кардинальний» — вплив, що був започаткований в рамках реалізації ПД змінив стиль (філософію) врядування або ж призвів до суттєвого реформування природоохоронної діяльності.

Б3. Які, на Вашу думку, необхідні зміни для досягнення належного екологічного врядування й впровадження успішних реформ у природоохоронну галузь, наприклад, щодо: 1) системи стратегічного планування, 2) державного цільового та регіонального планування; 3) інституційних змін, 4) забезпечення прозорості управління та залучення громадськості, 5) організації співпраці з усіма заінтересованими сторонами, 6) оцінки ефективності екологічної політики, 7) інше.
