UKRAINIAN CLIMATE OFFICE

Supported by:
Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action
on the basis of a decision by the German Bundestag

IKI INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Архітектура кліматичного врядування в Україні

Експертний аналіз

Травень 2023

Аналіз розроблений dixi Group на замовлення проєкту «Capacities for Climate Action», що виконується GIZ на замовлення Федерального міністерства економіки та захисту клімату Німеччини (BMWK) в рамках Міжнародної кліматичної ініціативи (IKI) та співфінансується Європейським союзом.

Видавник:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Зареєстровані офіси:

Bonn and Eschborn, Germany
Address
Postcode and town, country T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de/en

Юридична адреса проєкту:

01004, Україна, м. Київ,
Вул. Антоновича, 16В,
+38 044 594 07 60
+38 044 594 07 64
www.giz.de/ukraine-ua

© 2024

ЗМІСТ

Скорочення....3
Вступ....5
Розділ 1. Система архітектури кліматичного врядування в Україні....6
1.1 Політичний контекст і стратегічне планування....6
1.2 Законодавчі рамки....7
1.2.1 Міжнародні зобов'язання України....7
1.2.2 Національний рівень (загальне і секторальне законодавство)....9
1.2.3 Регіональний рівень....10
Розділ 2. Інституційна структура архітектури кліматичного врядування....13
2.1 Національний рівень....13
2.1.1 Законодавчий орган (парламент України)....13
2.1.2 Президент України та РНБО України....14
2.1.3 Виконавчі органи (уряд, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади)....15
2.2 Регіональний і локальний рівень....17
2.3 Структури інших зацікавлених сторін....18
Розділ 3. Основні прогалини та перешкоди....19
3.1 Основні труднощі, пов'язані з майбутнім повоєнним відновленням та відбудовою України....19
3.2 Основні труднощі, пов'язані з майбутнім членством України в ЄС....20
3.3 Основні труднощі, пов'язані з процесами кліматичного врядування....21
3.4 Основні труднощі, пов'язані з інституціями архітектури кліматичного врядування....23
Розділ 4. Рекомендації....26
Додаток....30
Структура інституцій архітектури кліматичного врядування (чинна)....30
Структура інституцій архітектури кліматичного врядування (пропозиція)....31

Скорочення

Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України
ВДЕ	відновлювані джерела енергії
ВРУ	Верховна Рада України
ДАЗВ	Державне агентство України з управління зоною відчуження
Держводагентство	Державне агентство водних ресурсів України
Держгеонадра	Державна служба геології та надр України
Держекоінспекція	Державна екологічна інспекція України
Держенергоефективності	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
Держлісагентство	Державне агентство лісових ресурсів України
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Екокомітет ВРУ	Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування
КМУ	Кабінет Міністрів України
Євроінтеграційний комітет	Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу
ЄЗК	Європейський зелений курс
Міжвідомча комісія зі зміни клімату	Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонового шару
Міжвідомча робоча група з ЄЗК	Міжвідомча робоча група з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс»
Мінекономіки	Міністерство економіки України
Міненергетики	Міністерство енергетики України
Мінагрополітики	Міністерство аграрної політики та продовольства України
Міндовкілля	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Мінінфраструктури	Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України
Мінфін	Міністерство фінансів України

МЗВ	моніторинг, звітність та верифікація парникових газів
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
МФО	міжфракційне депутатське об’єднання
Нацрада з відновлення	Національна рада з відновлення України від наслідків війни
ОМС	органи місцевого самоврядування
ОНВВ	Оновлений національно визначений внесок України до Паризької угоди
ОТГ	об’єднані територіальні громади
ПДСЕРК	план дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату
платформи громадянського суспільства	Платформи громадянського суспільства (Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС (УС ПГС Україна-ЄС); Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства УНП ФГС СхП)
РКЗК ООН	Рамкова конвенція ООН про зміну клімату
РНБО України	Рада національної безпеки і оборони України
СТВ	система торгівлі квотами на викиди парникових газів
Угода про асоціацію, УА	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
Урядовий офіс з євроінтеграції	Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади
CBAM	механізм карбонового коригування імпорту
COP27	27-а Конференція ООН про зміну клімату

Вступ

Питання зміни клімату та адаптації до неї займають важливе місце у політичному порядку денному країни. В Україні з травня 1991 року існує Міністерство навколишнього середовища, яке займається питаннями клімату; політичні партії, які виграли вибори і потрапили до парламенту, розглядають питання кліматичної політики через призму розвитку зеленої енергетики.[1]

Міжнародні зобов'язання України та прийняття в ЄС Європейського зеленого курсу стали вирішальними чинниками зростання пріоритетності кліматичних питань. Згідно з "Пульсом угоди"[2], який створив український уряд як спосіб вимірювання рівня імплементації європейського законодавства відповідно до Угоди про асоціацію, Україна має високий прогрес у сфері довкілля та клімату; разом із тим, оцінка самого ЄС, опублікована у лютому 2023 року, суттєво відрізняється від української, засвідчуючи насправді доволі низький рівень імплементації acquis ЄС в Україні у сфері довкілля та зміни клімату.

Повномасштабна агресія росії проти України на деякий час послабила увагу до кліматичної сфери. Проте, у зв'язку з набуттям Україною статусу кандидата в члени ЄС та плануванням повоєнної відбудови України, такі питання як розвиток кліматичної політики, необхідність впровадження системи торгівлі викидами, врахування питань адаптації до зміни клімату у процесі повоєнної відбудови міст, вплив збройної агресії на викиди парникових газів та багато інших набувають актуальності та потребують нових підходів до їх розгляду.

У зв'язку з потребою інтегрувати кліматичні питання в усі сектори економіки та суспільного життя, розробка та реалізація кліматичної політики і законодавства в Україні має комплексний, міждисциплінарний характер, який потребує чіткого розподілу функцій та повноважень органів державної влади, їх належної взаємодії, а також співпраці між різними стейкхолдерами, включаючи громадянське суспільство. Тому питання інституційної структури в архітектурі кліматичного врядування є особливо важливим.

Для цілей цього дослідження, архітектура кліматичного врядування – це система принципів, правил і процесів формування та реалізації державної кліматичної політики.[3]

Для забезпечення належного кліматичного врядування архітектура повинна базуватись на принципах (відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість), які є об'єднуючим елементом для правил та процесів із формування та реалізації державної кліматичної політики.

Правила архітектури кліматичного врядування – це вимоги, які визначають умови, норми поведінки, певний порядок дій усіх суб'єктів, їхню компетенцію та повноваження у процесі формування (планування, розроблення), прийняття, реалізації, звітності та контролю за виконанням державної кліматичної політики.

Процеси – сфери, механізми та інструменти державної кліматичної політики. Їх перелік може змінюватися або уточнюватися внаслідок суспільного діалогу та ступеню розвитку кліматичної політики в Україні та світі. Процеси можуть включати стратегічне планування та прогнозування; інтеграцію кліматичних питань в інші сфери; моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів; адаптацію до зміни клімату, тощо.

У документі ми пропонуємо огляд системи архітектури кліматичного врядування в Україні, інституційну структуру, основні виклики, які існують у сфері кліматичної політики (щодо процесів, інституцій, майбутнього членства в ЄС, повоєнної відбудови та відновлення України), а також пропонуємо рекомендації щодо покращення існуючої ситуації.

[1] https://www.rac.org.ua/uploads/content/572/files/gauparliamentselections2019.pdf
[2] https://pulse.kmu.gov.ua/
[3] https://www.rac.org.ua/uploads/content/647/files/cgaconceptukr.pdf

Розділ 1. Система архітектури кліматичного врядування в Україні

1.1 ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ І СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

В Україні спостерігається посилення уваги до питань зеленої трансформації у зв'язку з прийняттям та імплементацією в ЄС Європейського зеленого курсу, центральним елементом якого є досягнення кліматичної нейтральності. Україна також докладає зусиль для розвитку кліматичної політики, щоб скористатися перевагами ЄЗК і синхронізувати свою політику та законодавство з відповідними політиками та законодавством ЄС.

Тенденції щодо зеленої трансформації та долучення до впровадження ЄЗК були особливо актуальними до повномасштабного вторгнення росії в Україну. Це виявилося у проактивній позиції України щодо можливостей долучення до ЄЗК, визначення низки пріоритетних напрямів взаємодії з ЄС з питань ЄЗК (енергоефективність, трансформація вугільних регіонів, розвиток водневої енергетики, промислові альянси та архітектура кліматичного врядування)[4]. Війна послабила темпи змін у зеленій сфері, проте ці питання знову стають особливо актуальними у контексті зеленої відбудови та відновлення України, а також на шляху до членства в ЄС.

Долучення України до ЄЗК та її прагнення до зеленої трансформації та кліматичної нейтральності підтримується на найвищому рівні у двосторонніх відносинах між Україною та ЄС. Зокрема, декларація, прийнята під час останнього саміту Україна-ЄС у лютому 2023 року, наголосила на важливості підписання Меморандуму про взаєморозуміння між ЄС та Україною щодо стратегічного партнерства щодо відновлювальних газів, «який зміцнить нашу енергетичну безпеку, підтримає нашу боротьбу зі зміною клімату та матиме позитивний вплив на економічне відновлення та подальшу інтеграцію наших енергетичних ринків»[5].

Для забезпечення належного кліматичного врядування архітектура повинна базуватись на принципах, які є об'єднуючим елементом у формуванні та реалізації державної кліматичної політики. До таких принципів відносять: відкритість (доступ до інформації з кліматичних питань), участь (залучення до процесу розробки та імплементації кліматичної політики усіх стейкхолдерів), підзвітність (належний розподіл між органами державної влади повноважень у сфері кліматичної політики), ефективність (розробка та практичне впровадження кліматичної політики і законодавства) та узгодженість (інтеграція кліматичних питань в усі політики)[6].

Оскільки Україна знаходиться на початковій стадії формування сучасної та дієвої кліматичної політики, важливим етапом є стратегічне планування з питань зміни клімату та адаптації до неї як через прийняття спеціальних програмних документів, так і через інтеграцію кліматичних питань в інші секторальні стратегії та плани.

Одним із перших кроків у плануванні державної кліматичної політики стало прийняття у 2005 році Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу[7]. Згодом були прийняті Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року[8] та План заходів щодо її виконання[9].

[4] https://www.kmu.gov.ua/en/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes
[5] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/
[6] https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html
[7] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2005-%D1%80#Text
[8] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D1%80#Text
[9] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2017-%D1%80#Text

Стратегія державної екологічної політики України на період до 2030 року[10] серед завдань визначає розвиток галузевих стратегій щодо запобігання зміні клімату та адаптації до неї.

З прийняттям у 2020 році указів Президента України та введенням в дію рішень РНБО[11], зміна клімату та адаптація до неї була покладена у розріз екологічної безпеки України, а розробка Стратегії з екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року стала одним з першочергових заходів. Така стратегія була ухвалена у жовтні 2021 року[12].

Національна економічна стратегія на період до 2030 року[13] визначила низку ключових питань економічного розвитку України, які взаємопов'язані з проблемою зміни клімату, зокрема декарбонізацію транспорту та інфраструктури з метою досягнення цілей кліматичної нейтральності не пізніше 2060 року.

Державна стратегія управління лісами України до 2035 року[14] серед завдань визначила збільшення поглинання та утримання вуглецю лісами, адаптацію лісів до зміни клімату, збереження біорізноманіття в лісах. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року[15] визначила потребу у зменшенні обсягу викидів парникових газів в атмосферне повітря від пересувних джерел до 60% рівня 1990 року.

Увага до кліматичних питань приділялась також у розроблених Енергетичних стратегіях 2006, 2013 та 2016 років. Якщо у першій Енергетичній Стратегії України 2006 р.[16] наголос був зроблений на подоланні наслідків для навколишнього середовища від розвитку енергетичного сектору та вирішення екологічних проблем, то в кожній наступній із стратегій все більше йшлось про попередження екологічних проблем та врахування кліматичних цілей, визначених Україною в рамках міжнародних угод. Нова Енергетична Стратегія України до 2050 року, яка затверджена Кабінетом Міністрів України, однак не опублікована[17], містить міжнародні зобов'язання України щодо енергоефективності та використання ВДЕ, зменшення викидів парникових газів, а також передбачає досягнення вуглецевої нейтральності енергетичного сектору до 2050 року.

Україна також працює над оновленням Національного плану з енергетики та клімату до 2030 року, що має бути прийнятим у рамках зобов'язань України перед Енергетичним Співтовариством та Європейським Союзом. Проєкт Плану розроблений Міністерством енергетики України в 2021 році, однак у 2022 році у Меморандумі, який був підписаний між Енергетичним Співтовариством і Кабінетом Міністрів України, новим відповідальним міністерством з розробки та затвердження Національного плану з енергетики і клімату визначено Міністерство економіки[18]. План має бути затверджений до червня 2024 року.

1.2 ЗАКОНОДАВЧІ РАМКИ

1.2.1 Міжнародні зобов'язання України

Україна є стороною усіх основних міжнародно-правових актів у сфері зміни клімату, зокрема Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу, Паризької угоди, а також є активною учасницею міжнародних кліматичних процесів та переговорів.

[10] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text
[11] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20#n2 ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021#n5 ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#n2
[12] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text
[13] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text
[14] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text
[15] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text
[16] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-%D1%80#Text
[17] https://t.me/energyofukraine/417
[18] https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=799a369f-e2a5-4a66-a2b1-0e62897c6ea1&title=NatsionalniiEnergetichniiIKlimatichniiPlan

У липні 2021 року уряд схвалив Оновлений національно визначений внесок України до Паризької угоди, яким затвердив нову кліматичну ціль України: до 2030 року скоротити викиди парникових газів до рівня 35% порівняно з 1990 роком[19]. Україна ставить за мету досягнення кліматичної нейтральності не пізніше 2060 року.

Наразі розроблено та оприлюднено проєкт Плану заходів з реалізації Оновленого Національно визначеного внеску України до Паризької угоди до 2030 року, який пройшов громадське обговорення, а зараз переглядається та доопрацьовується.[20]

Під час 26 Наради сторін РКЗК ООН Україна приєдналась до Декларації про збереження та відновлення лісів[21], в якій мова йде про зупинення практик знеліснення. Україна також приєдналась до Глобальної ініціативи зі скорочення викидів метану (Global Methane Pledge)[22], яка має на меті скоротити викиди метану на 30% до 2030 року від рівня 2020 року.

Під час 27 Наради сторін РКЗК ООН ключовим завданням участі України було продемонструвати вплив війни, зокрема і на зміну клімату, та отримати від міжнародної спільноти підтримку для відновлення України. У рамках COP27 Україна представила низку ініціатив високого рівня, серед яких Глобальна платформа для оцінки збитків клімату та довкіллю внаслідок війни[23]. Платформа має стати майданчиком для міжнародної експертної співпраці, у рамках якої будуть напрацьовані єдині підходи до визначення шкоди довкіллю та клімату внаслідок збройних конфліктів

Кліматичні зобов'язання України містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС як в контексті апроксимації законодавства відповідно до Додатку XXX Угоди, так і в контексті імплементації кліматичної політики відповідно до Додатку XXXI, а також дедалі більше стають невід'ємною частиною роботи у рамках Енергетичного Співтовариства.

Напрями та інструменти імплементації політики з питань зміни клімату визначені у Додатку XXXI Угоди про асоціацію та включають: (1) імплементацію Кіотського протоколу; (2) розробку довгострокового плану дій стосовно пом'якшення змін клімату та адаптації до них; (3) розроблення та запровадження довгострокових заходів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів.

Додатком XXX Угоди про асоціацію закріплені зобов'язання в частині встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів та захисту озонового шару, зокрема, передбачено імплементацію Директиви 2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів; Регламенту 842/2006 про певні фторовані парникові гази; Регламенту 2037/2000 про субстанції, що руйнують озоновий шар.

Прогрес в імплементації положень Угоди про асоціацію у сфері зміни клімату можна відзначити завдяки прийняттю двох законів: «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»[24] і «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами»[25], та низки підзаконних нормативно-правових актів на їх виконання.

З 2016 року кліматичні питання стають невід'ємною частиною діяльності Енергетичного Співтовариства. Наразі положення, пов'язані зі зміною клімату, прийняті у формі рекомендацій та керівних принципів. Зокрема, це стосується імплементації Регламенту 525/2013 щодо механізму моніторингу та звітування про викиди

[19] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2021-%D1%80#Text
[20] https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-shvalennya-planu-zahodiv-z-realizatsiyi-onovlenogo-natsionalno-vyznachenogo-vnesku-ukrayiny-do-paryzkoyi-ugod/
[21] https://forest.gov.ua/news/ukrayina-priyednalasya-do-deklaraciyi-pro-zberezhennya-ta-vidnovlennya-lisiv
[22] https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-priyednalasya-do-globalnoyi-iniciativi-zi-skorochennya-vikidiv-metanu-global-methane-rledge
[23] https://tlu.kiev.ua/pro-nas/novini-zakhodi/novina/article/ruslan-strilec-zaklikav-mizhnarodnikh-partneriv-pidtrimati-iniciativu-ukrajini-iz-zapusku-globalnoji-p.html
[24] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text
[25] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-20#Text

парникових газів[26], а також кліматичної нейтральності[27]. У 2021 році Рада Міністрів Енергетичного Співтовариства прийняла Дорожню карту декарбонізації для держав-членів співтовариства[28] – політичний документ, що встановлює послідовне прийняття, транспозицію та імплементацію правил з декарбонізації з метою поставити держави на шлях досягнення цілей декарбонізації до 2030 та 2050 рр.

Включення екологічних і кліматичних пріоритетів спостерігається і щодо нового порядку денного Східного партнерства, зокрема у контексті реалізації двосторонніх та багатосторонніх флагманських ініціатив, а також виділеного на них фінансування.

Серед флагманських ініціатив, що пропонуються для України, можна виділити підтримку інноваційної та зеленої економіки, а також підвищення енергоефективності та підтримка відновлюваного водню.[29]

1.2.2 Національний рівень (загальне і секторальне законодавство)

Зміна клімату не є самостійним об'єктом правового регулювання в Україні на законодавчому рівні. Конституція України не містить положень, присвячених зміні клімату. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (як базовий закон в екологічній сфері) міститиме положення, яке стосується зміни клімату, через 6 місяців після завершення воєнного стану. Спеціальні закони та кодекси в екологічній сфері (за поодиноким виключенням) також не містять норм, спрямованих на врегулювання питань зміни клімату. В Україні відсутній рамковий закон, який комплексно б регулював питання зміни клімату та державної кліматичної політики.

В основному, правове регулювання у сфері зміни клімату відбувається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, ухвалених урядом та профільним міністерством, та з окремих питань, що стосуються виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань зі скорочення викидів парникових газів.

Схожа ситуація спостерігається і в галузевому (секторальному) законодавстві України – зміна клімату або взагалі відсутня як об'єкт правового регулювання, або згадується побіжно через призму інших питань[30], або розглядаються окремі питання зміни клімату та державної кліматичної політики[31]. Опосередковане регулювання впливу на зміну клімату окремих секторів економіки (таких, як енергетика, транспорт, сільське господарство та ін.) та економіки загалом відбувалося шляхом прийняття окремих програмних правових актів, якими встановлювалися цілі, завдання, шляхи та заходи впровадження державної політики у відповідних секторах.

Стаття 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» буде містити принцип пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптацію до зміни клімату. Такі зміни впроваджуються Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля»[32]. Проте закон набуває чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану.

Закони та кодекси України в екологічній сфері також не містять положень, присвячених зміні клімату, за винятком деяких нормативно-правових актів, зокрема

[26] https://www.energy-community.org/dam/jcr:20fa8bbd-e26e-4533-9add-5382556451ca/REC_2016_02_MC_CLI.pdf
[27] https://www.energy-community.org/dam/jcr:3ac54a31-06e5-4741-a972-0f4abf526797/MC2020_Annex20.pdf
[28] https://www.energy-community.org/dam/jcr:c28b58eb-22db-4ad5-9ed1-4e93b5b613b7/19thMC_Decarbonisation_Roadmap_301121.pdf
[29] https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf
[30] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1392-17#Text ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text
[31] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text ; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text
[32] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20?fbclid=IwAR2oS1fZz0r14BW21fCkv8dFL9qpcmwVb4A4QJ842wLyhMmB-T0JWk-8ImY#n295

законів України «Про оцінку впливу на довкілля»[33] та «Про охорону атмосферного повітря»[34]. Останній прийнятий у 1992 році і фактично є чи не першим законом, який підняв на законодавчий рівень проблему скорочення викидів парникових газів, зобов'язавши підприємства, установи, організації, а в подальшому громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, скорочувати викиди діоксиду вуглецю та інших речовин, накопичення яких у атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату.

До недавнього часу в Україні були відсутні спеціальні закони у сфері зміни клімату. Лише 12 грудня 2019 року ВРУ ухвалила два спеціальних закони з окремих питань зміни клімату – «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»[35] та «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами»[36]. Для імплементації цих законів була прийнята низка підзаконних нормативно-правових актів.

В основному, правове регулювання у сфері зміни клімату здійснювалося на рівні підзаконних нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, присвячених окремим питанням скороченню викидів парникових газів, зокрема, питанням функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, проєктів спільного впровадження, проєктів, спрямованих на скорочення обсягу антропогенних викидів парникових газів, здійснення операцій з одиницями (частинами) установленої кількості, впровадження екологічних (зелених) інвестицій.

11 квітня 2023 року Верховна Рада прийняла закон, яким внесла зміни до Бюджетного кодексу України, і запровадила створення Державного фонду декарбонізації та енергоефективної трансформації[37]. Кошти Фонду будуть спрямовуватись на фінансове забезпечення заходів та державних цільових програм у сфері енергоефективності, збільшення використання ВДЕ та альтернативних видів палива і скорочення викидів вуглецю. Положення щодо Державного фонду набувають чинності з 1 січня 2024 року.

1.2.3 Регіональний рівень

Питання зміни клімату та адаптації до неї можуть інтегруватися в документи розвитку територій (областей) та в документи стратегічного планування місцевого рівня. Для регіонального рівня, включаючи локальний, більш актуальними є питання адаптації до зміни клімату, а ніж скорочення викидів парникових газів.

Сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами ухвалюються програми соціально-економічного розвитку. Питання зміни клімату та адаптації до зміни клімату можуть бути інтегровані в ці та інші програми, які ухвалюються на регіональному рівні місцевими державними адміністраціями.

Стратегічне планування на рівні областей здійснюється на виконання та у відповідності до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.[38] Державна стратегія регіонального розвитку серед загальнодержавних та глобальних викликів, які впливають на регіональний розвиток, називає, серед іншого зміну клімату та її можливий негативний вплив на сільське господарство та продовольчу безпеку.

Хоча Загальнодержавна стратегія визначає серед необхідних заходів «розроблення та впровадження комплексу заходів щодо запобігання та адаптації до зміни клімату територій та найбільш вразливих галузей (сільського, лісового, водного господарства, охорони здоров'я та транспортної інфраструктури) та об'єктів інфраструктури», конкретним обласним стратегіям розвитку бракує відповідних завдань чи заходів.

[33] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text
[34] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text
[35] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text
[36] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-20#Text
[37] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3035-IX#Text
[38] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

Ще у грудні 2019 року Міндовкілля направило лист-звернення до обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації з рекомендаціями щодо включення питань запобігання та адаптації до зміни клімату територій і найбільш вразливих галузей (сільського, лісового, водного господарства, охорони здоров'я та транспортної інфраструктури) та об'єктів інфраструктури, а також розвитку об'єктів і територій національної екологічної мережі, під час розробки обласних стратегій регіонального розвитку на період 2021-2027 рр.[39] SWOT аналіз більшості стратегій серед загроз визначає глобальну зміну клімату, проте на практиці стратегії не пропонують належних заходів для реагування на такі виклики.

Вибірковий аналіз програм соціально-економічного розвитку областей та програм/стратегій у сферах, які дотичні до питання адаптації до зміни клімату, показав, що питання зміни клімату не стоять на порядку денному областей. Винятком є лише стратегічні чи планувальні документи окремих областей (наприклад, Програма соціально-економічного розвитку Закарпатської області[40]), або дуже особливі документи, як-от Програми реалізації в Одеській області Стратегії ЄС для Дунайського регіону на 2020-2022 роки[41].

На даний момент Міндовкілля проводить обговорення методичних рекомендацій щодо розроблення регіональних екологічних програм охорони довкілля[42]. Планується розробити методичні рекомендації щодо включення питань адаптації до зміни клімату в програми економічного і соціального розвитку та відбудови областей.

Команда Міндовкілля спільно з експертами проєкту APENA3 запропонували Методологію розробки стратегій адаптації до зміни клімату та планів реалізації у трьох пілотних областях – Івано-Франківській, Львівській та Миколаївській. За результатами розгляду передбачається запропонувати уніфіковану методику розробки стратегій адаптації до зміни клімату та планів заходів з їх реалізації на регіональному та місцевому рівнях.

Міста України не мають єдиного підходу до стратегічного планування заходів з адаптації до зміни клімату. Поодинокі стратегії розвитку міст мають окремі компоненти, присвячені адаптації. Головним чином, це стратегії, які розроблені та прийняті нещодавно, а також стратегії/концепції інтегрованого розвитку міста. Особливе місце у стратегічному плануванні міст у контексті адаптації займають плани дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату. Такі плани мають перелік комплексних дій адаптації до зміни клімату для вразливих секторів, які є відповіддю на проведену оцінку вразливості міста до зміни клімату.

Стратегічне планування на рівні міст відбувається через прийняття стратегій розвитку та низки інших спеціальних стратегій, програм, планів дій. Стратегії розвитку міст мають комплексний підхід до планування майбутнього міст і повинні охоплювати всі важливі елементи. Тим не менше, незважаючи на той факт, що зміна клімату є серйозним викликом для міст, а питання адаптації необхідністю, лише поодинокі стратегії містять заходи, спрямовані на адаптацію до зміни клімату. Деякі міста мають у своїх планах розробку спеціальних стратегій адаптації до зміни клімату, наприклад, Дніпро, Львів.

Важливим елементом стратегічного планування заходів у сфері адаптації до зміни клімату є плани дій сталого енергетичного розвитку та клімату. Міста добровільно беруть на себе такі зобов'язання відповідно до Угоди мерів щодо клімату та енергії[43]. Такі плани – це комплекс стратегічних заходів щодо вдосконалення всіх сфер і галузей міста з урахуванням можливих джерел і механізмів їх фі-

[39] https://mepr.gov.ua/news/34319.html
[40] https://oda.carpathia.gov.ua/sites/default/files/imce/201217_042_r.pdf
[41] https://oblrada.od.gov.ua/wp-content/uploads/1379-VII.pdf
[42] https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-metodychnyh-rekomendatsij-shhodo-rozroblennya-regionalnyh-ekologichnyh-program-ohorony-dovkillya/
[43] http://com-east.eu/uk/

нансування, а також впливу на зменшення викидів парникових газів, наслідків зміни клімату та адаптації. Спочатку такі плани стосувались енергетичного розвитку, проте остання тенденція – включення до планів оцінки вразливості міст і, відповідно, рекомендацій з адаптації міста до зміни клімату. Особливістю щодо прийняття таких планів є те, що вони розробляються і затверджуються не тільки великими містами (обласними центрами), але й районними центрами, маленькими містечками та ОТГ. ПДСЕРК у контексті адаптації до зміни клімату містять три основних елементи: оцінку вразливості, визначення вразливих сфер/галузей та рекомендації щодо адаптації міста до зміни клімату. Серед міст, які мають найбільші досягнення щодо роботи над питаннями зміни клімату та адаптації можна виділити Житомир, Вінницю, Львів.

Розділ 2. Інституційна структура архітектури кліматичного врядування

2.1 НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Конституція та закони України визначають систему державних органів на національному рівні, їх компетенцію та повноваження щодо формування та реалізації державної політики загалом, а також у конкретних сферах. Проте вони не містять положень, які визначають чітку систему державних органів, відповідальних за державну політику у сфері зміни клімату. Формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату органи законодавчої та виконавчої влади здійснюють, виходячи із загальних засад їх функціонування.

2.1.1 Законодавчий орган (парламент України)

Верховна Рада України є єдиними органом законодавчої влади, який повноважний ухвалювати закони, як нормативно-правові акти найвищої юридичної сили. Водночас вона здійснює вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату, використовуючи широкий спектр інструментів, зокрема проведення парламентських слухань та слухань у комітетах, заслуховування звітів органів виконавчої влади, співпрацю із зацікавленими особами тощо.

ВРУ здійснює законопроєктну роботу за окремими напрямами, яку реалізує через комітети парламенту. Вона ж визначає їх перелік, кількісний склад і предмети відання. Комітети ВРУ при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов'язані сприяти комітетам у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації.[44]

У ВРУ створено Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування, у відання якого серед іншого входить питання запобігання негативним антропогенним змінам клімату.[45] У його складі створено підкомітет з питань зміни клімату та охорони атмосферного повітря.[46] Законопроєктна робота здійснюється на основі річного її планування парламентом. У IV кварталі 2023 року ВРУ запланувала розглянути проєкт Закону про основні засади кліматичної політики України, зокрема і з метою встановлення інституційної структури і правових засад діяльності у сфері зміни клімату.[47]

У 2018 році відбулися парламентські слухання на тему «Реалізація в Україні міжнародних документів щодо запобігання антропогенним змінам клімату».[48] На жаль, за результатами їх проведення парламент не спромігся ухвалити рекомендації.[49] У 2019 році відбулися парламентські слухання на тему «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років».[50] У сфері зміни клімату парламент рекомендував КМУ прискорити спільно з центральними органами виконавчої влади розроблення і внесення на розгляд Верховної Ради України законопроєктів щодо виконання міжнародних зобов'язань, імплементації законодавства ЄС про зміну клімату та захист озонового шару, а також прискорити

[44] https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F95-%E2%F0#Text
[45] https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/19-IX#Text
[46] https://komekolog.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/GENERAL_INFORMATION/72604.html
[47] https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1642667
[48] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/parlam_sluhannia/74598.html
[49] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64687
[50] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/parlam_sluhannia/74714.html

розроблення та затвердження національних планів дій щодо адаптації до зміни клімату.[51]

Теми слухань в Екокомітеті ВРУ охоплювали різні актуальні питання, зокрема щодо участі України в ЄЗК (2020 р.),[52] виконання різного спектру міжнародних зобов'язань у сфері зміни клімату (2021 р)[53]. Іншим таким майданчиком є круглі столи та наради, що проводить комітет. Комітет приділяв увагу питанням реалізації ОНВВ України[54], національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів[55], ролі парламенту у готовності України до зміни клімату[56]. За результатами останнього Екокомітет ВРУ ухвалив рекомендації органам виконавчої влади щодо посилення роботи у частині напрацювання необхідних законопроєктів, актів планування державної політики у сфері зміни клімату та ін.[57]

Частина комітетів ВРУ має у своєму віданні питання, які нерозривно пов'язані з питаннями зміни клімату. Наприклад, до відання Комітету з питань енергетики та житлово-комунальних послуг належать такі питання, як енергозбереження та енергоефективність, нетрадиційні та відновлювальні джерела енергії, Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування – енергоефективність у будівельній галузі. Інші парламентські комітети, хоча у своєму віданні хоча і не мають питання зміни клімату, але опосередковано впливатимуть на формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату. Так, Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу надає щодо законопроєктів (незалежно від тематичної сфери) висновки про їх відповідність та врахування такими положень права ЄС. Цей механізм застосовується і до законопроєктів з кліматичних питань.

Однією із форм позитивного лобізму, який використовувався народними депутатами для просування реформ у сфері зміни клімату, є створення міжфракційних об'єднань у парламенті.

У 2017 році було створено МФО «Зелена енергія змін», яке представило Зелений порядок денний для України до 2030 року[58]. У жовтні 2019 року (ВРУ IX-го скликання) сформовано МФО «Енергетика та довкілля», з метою забезпечення правового підґрунтя для переходу до сталого розвитку, імплементації міжнародних зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію та Паризької угоди[59]. У теперішній ВРУ зареєстровані й інші міжфракційні депутатські об'єднання, діяльність яких пов'язана з викликами у кліматичній сфері. Зокрема, МФО «Європейський зелений курс», «Енергоефективна Україна».[60]

2.1.2 Президент України та РНБО України

Президент України здійснює вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату у рамках конституційного повноваження щодо забезпечення національної безпеки держави. В останні роки такий вплив здійснювався шляхом введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України. Практика ухвалення рішень РНБО України свідчить про широке трактування нею питань, що охоплюються національною безпекою та обороною, як результат – її вплив відбувається на різні сфери державної політики, зокрема і зміну клімату.

У 2020 році Президент України затвердив Стратегію національної безпеки України, в якій зазначено, що вона є основою для розроблення, серед іншого, і Стра-

[51] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-IX#Text
[52] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/kom_sluhannia/75388.html
[53] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/kom_sluhannia/75730.html
[54] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/krugli_stoly_zustrichi/75680.html
[55] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/krugli_stoly_zustrichi/75201.html
[56] https://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/krugli_stoly_zustrichi/75187.html
[57] https://docs.google.com/document/d/149gqcq2HLwCIfyjll4LIwmuQmouwNQr9/edit
[58] https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/169582.html
[59] https://www.facebook.com/greenrada?locale=ru_RU
[60] https://www.oporaua.org/news/parliament/rada_9/23772-do-iakikh-mizhfraktsiinikh-obiednan-ta-mizhparlamentskikh-grup-vkhodiat-poltavski-mazhoritarniki

тегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату.[61] У 2021 році РНБО України ухвалила рішення, присвячене викликам і загрозам національній безпеці України в екологічній сфері та визначила першочергові заходи, які повинен вжити уряд України, зокрема і у сфері зміни клімату.[62] Так, у шестимісячний строк КМУ мав внести проєкт закону щодо стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року, а також розробити і затвердити акти стратегічного планування на період до 2030 року (національний план з енергетики та клімату, національний план дій з енергоефективності, національний план дій з розвитку відновлювальної енергетики).

Заходи у сфері зміни клімату були визначені РНБО України і в деяких рішеннях, які стосувалися реформування державної політики в інших сферах, наприклад, щодо нейтралізації загроз в енергетичній сфері.[63]

2.1.3 Виконавчі органи (уряд, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади)

Систему органів на національному рівні становлять Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. В законах України відсутні чіткі положення, які визначають їх компетенцію та повноваження щодо формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату. Також не визначено головний орган, який відповідає за формування політики у цій сфері. Повноваження органів виконавчої влади частково розкриваються у підзаконних нормативно-правових актах, головним чином у положеннях, якими визначено їх правовий статус та порядок діяльності.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Його правовий статус визначено такими основними законами, як Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України»[64]. В обох відсутні положення щодо ролі КМУ у формуванні державної політики у сфері зміни клімату, а тому така визначається, виходячи із загальних засад забезпечення ним проведення державної політики.

До складу КМУ входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України (зараз це чотири і відповідають за питання відновлення України, реінтеграції тимчасово окупованих територій, європейську та євроатлантичну інтеграцію України, інновації, розвиток освіти, науки та технологій), а також міністри відповідних міністерств (зокрема і Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України). Між Першим віце-прем'єр-міністр України та віце-прем'єр-міністрами України проведений предметний розподіл повноважень.[65] Питання охорони озонового шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї та Паризької угоди належать до відання Віце-прем'єр-міністра України з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – Міністра цифрової трансформації. Кліматичні та екологічні питання були віднесені до його компетенції 24 листопада 2021 року (Постанова КМУ № 1223). У первинній редакції постанови кліматичні та екологічні питання не належали до відома жодного віце-прем'єр міністра, лише Постановою КМУ від 28 липня 2021 р. № 790 їх первинно віднесли до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки.

Профільним міністерством з питань охорони довкілля та боротьби зі зміною клімату є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. В його структурі функціонує підрозділ – Департамент запобігання промисловому забрудненню та кліматичної політики, у складі якого є відділ кліматичної

[61] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n5
[62] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text
[63] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0056525-21#Text
[64] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text
[65] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-2020-%D0%BF#n12

політики та звітності, – відповідальний за питання зміни клімату[66]. Хоча раніше функціонував департамент, який відповідав лише за формування кліматичної політики та інші кліматичні питання. Важливою складовою інституційної спроможності Міндовкілля є наявність достатнього людського ресурсу, необхідного для формування та впровадження державної політики у сфері зміни клімату, особливо з огляду на міжсекторальний характер такої. Гранична чисельність працівників апарату Міндовкілля становить 308 осіб[67]. Проте на сайті Міндовкілля відсутня інформація про чисельність працівників, які входять в Управління кліматичної політики та збереження озонового шару.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»[68] є ключовим законодавчим актом, який визначає компетенцію та повноваження Міндовкілля у довкіллєвій сфері. Наразі закон не містить положень, які б відносили до його компетенції забезпечення формування державної політики у сфері зміни клімату, які і загалом згадку про зміну клімату. 20 березня 2023 року ухвалено закон, який серед іншого вносить зміни і до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»[69]. Зміни лише частково усувають окреслені проблеми. Адже, заплановані зміни до закону не визначають Міндовкілля як центральний орган, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату. Змінами на міністерство покладається здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони довкілля і зміни клімату та збереження озонового шару, а також організацію виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод із зазначених питань. Зміни набудуть чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, який оголошений зараз у зв'язку з агресією рф.

Більш конкретно повноваження Міндовкілля з питань зміни клімату визначені у Положенні про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.[70] Серед основних завдань міністерства передбачено – забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, охорони озонового шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату і виконання вимог міжнародних угод у кліматичній сфері, а також визначено низку заходів, які здійснює міністерство у кліматичній сфері.

Міндовкілля з метою забезпечення узгодженості, планомірності та цілісності формування державної політики встановило порядок взаємодії із ЦОВВами[71]. Проте порядок має чітко визначену сферу взаємодії, яка, по-перше, стосується лише органів, діяльність яких координується через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів України (а саме: Держлісагентство, Держводагентство, Держгеонадра, Держекоінспекція, ДАЗВ), а також стосується конкретного кола питань, зокрема підготовки, розроблення, погодження проєктів законів та підзаконних нормативно-правових актів, визначення пріоритетних напрямів діяльності цих органів, здійснення контрольних функцій та обміну інформацією. Цей порядок взаємодії не стосується інших міністерств та ЦОВВів.

Визначення компетенції та повноважень інших міністерств та центральних органів виконавчої влади (служб, агентств, інспекцій, комісій, бюро) у формуванні державної політики у сфері зміни клімату у більшості випадків відсутнє як у законах, так і положеннях про їхню діяльність. Серед винятків можна згадати Міністерство аграрної політики та продовольства України, серед завдань діяльності якого є забезпечення здійснення заходів, спрямованих на адаптацію сільськогосподарського виробництва до змін клімату, запобігання зміні клімату.[72]

[66] https://mepr.gov.ua/pro-nas/struktura/
[67] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF#n13
[68] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#n22
[69] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text
[70] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text
[71] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1335-22#Text
[72] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#n11

У процесі відбудови України та подолання наслідків війни, додатково з'явилась низка ініціатив, пов'язаних із кліматичною політикою та політикою декарбонізації. Так, окремим законом створено Фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації[73] при Держенергоефективності, яке діє у Міністерстві інфраструктури України.

Наразі немає єдиного механізму координації діяльності органів виконавчої влади. Загальну координацію міністерств, інших ЦОВВ, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій здійснює КМУ. На практиці для координації діяльності органів виконавчої влади у конкретних сферах створюються дорадчі органи, які діють на тимчасовій основі. У кліматичній сфері можна виокремити створені у 2020 році тимчасові консультативно-дорадчі органи КМУ:

- Міжвідомчу робочу групу з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс»;[74]
- Міжвідомчу комісію з питань зміни клімату та збереження озонового шару[75].

2.2 РЕГІОНАЛЬНИЙ І ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Закони України не містять чітких положень, що визначають роль, компетенцію та повноваження органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної політики у сфері зміни клімату. Їх залучення до впровадження державної політики у кліматичній сфері здійснюється, виходячи із загальних засад їх створення та функціонування, необхідності врахування регіональних і місцевих особливостей. Основною формою, за допомогою якої втілюється державна політика, є включення питань зміни клімату у документи стратегічного планування, що приймаються на регіональному та місцевому рівнях.

Конституція України визначає правовий статус місцевих державних адміністрацій як органів, котрі здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Вони реалізують свої повноваження відповідно до законів України. Закон України «Про місцеві державні адміністрації»[76] визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, але не встановлює їхні повноваження з питань пом'якшення та адаптації до зміни клімату, впровадження та виконання державної політики у цій сфері. Певні повноваження визначені у законах, спрямованих на формування та реалізацію державної регіональної політики, як і політики в інших секторах.

Свого часу Україна провела реформу державного управління в екологічній сфері, ліквідувавши територіальні органи Міндовкілля, функціональна компетенція яких відійшла до місцевих державних адміністрацій.[77] Міністерство визначило порядок взаємодії з обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Вона здійснюється шляхом обміну інформацією, проведення навчально-методичних заходів, вироблення спільних позицій з питань удосконалення законодавства в екологічній сфері, здійснення інших заходів, передбачених законодавством тощо. В основному взаємодія має рекомендаційний характер і зосереджена на питаннях охорони довкілля, у порядку питання зміни клімату прямо не згадуються.

Органи місцевого самоврядування також зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Особливістю місцевого самоврядування є те, що таке здійснюється на принци-

[73] https://www.kmu.gov.ua/news/derzhenerhoefektyvnosti-vru-skhvalyla-stvorennia-derzhavnoho-fondu-dekarbonizatsii-ta-enerhoefektyvnoi-transformatsii
[74] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-2020-%D0%BF#Text
[75] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2020-%D0%BF#Text
[76] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text
[77] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0242-23#Text

пі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, які в основному визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.[78] Ані Конституція, ані закон не містять положень, що встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування з питань пом'якшення та адаптації до зміни клімату.

2.3 СТРУКТУРИ ІНШИХ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

В Україні функціонує громадянське суспільство (громадські об'єднання, бізнес-асоціації, асоціації та об'єднання міст/ОТГ, наукова та експертна спільнота тощо), яке проактивно намагається впливати на державну політику у сфері зміни клімату та безпосередньо бере участь у її формуванні. У багатьох випадках воно мережується (об'єднується у коаліції, спілки, асоціації, мережі та ін.) для просування спільних інтересів своїх членів. Питання боротьби зі зміною клімату в одних випадках є ключовою метою, навколо яких об'єднуються представники громадянського суспільства (наприклад, Українська кліматична мережа), в інших – складовою міжнародних процесів (зокрема, Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС; Робоча група 3 Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства), чи питанням, яке впливатиме на інтереси їхніх членів, тому становить предмет зацікавленості (наприклад, Європейська бізнес асоціація, GMK Center).

Громадянське суспільство використовує різні форми участі у формуванні чи впливу на державну політику у сфері зміни клімату, зокрема надання пропозицій, рекомендацій чи зауважень у напрацюванні проєктів актів стратегічного планування, ухвалення позиційних документів, участь у робочих групах із розроблення таких актів тощо. Прикладом широкого та раннього залучення представників громадськості до напрацювання актів стратегічного планування був процес розроблення проєкту Національної стратегії адаптації до зміни клімату до 2030 року (в кінцевому результаті КМУ ухвалив Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року). Міндовкілля практикує утворення робочих груп для вирішення конкретних питань, останнім часом вони стосуються питань довкіллєвої сфери. До їх роботи залучаються представники громадських об'єднань, бізнес-асоціацій, експертів та науковців тощо.

Для привернення уваги національних органів влади, а також міжнародної спільноти, інституцій ЄС, громадськість використовує практику ухвалення позиційних документів. Така актуалізувалася в останній період у зв'язку з питаннями відновлення та відбудови України від наслідків війни та необхідності врахування у такій розбудові кліматичних та екологічних питань. Зокрема, позиція громадськості щодо зеленої відбудови України[79], позиційний документ щодо проєкту Плану відновлення України[80], позиція щодо врахування адаптації до зміни клімату у повоєнному відновленні України.[81]

[78] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1023
[79] https://ucn.org.ua/?p=8486
[80] https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2022/09/letter-ukraines-recovery-plan-eng-1.pdf
[81] https://ecoaction.org.ua/pozytsia-hromadianskosti-adaptatsii-do-zminy-klimatu.html

Розділ 3. Основні прогалини та перешкоди

3.1 ОСНОВНІ ТРУДНОЩІ, ПОВ'ЯЗАНІ З МАЙБУТНІМ ПОВОЄННИМ ВІДНОВЛЕННЯМ ТА ВІДБУДОВОЮ УКРАЇНИ

21 квітня 2022 року Президентом України створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.[82] Вона утворена у складі співголів Ради, секретаря та інших членів Ради. Співголовами Ради є Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України та Керівник Офісу Президента України. До її складу входять вищі посадові особи КМУ, міністерств, профільних комітетів ВРУ тощо. Серед основних її завдань є розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України у різних сферах та з широкого кола питань. Для напрацювання плану створено 24 робочі групи, до складу яких також включені представники громадськості. У липні 2022 року оприлюднені для обговорення матеріали робочих груп[83]. План відновлення України від наслідків війни відіграватиме роль та впливатиме на функціонування архітектури кліматичного врядування, оскільки визначатиме стратегічні напрями подальшого розвитку України як в короткостроковій, так і довгостроковій перспективі. Проте в частині врахування кліматичних міркувань має певні системні недоліки та прогалини.

Відсутній цілісний рамковоий розділ Плану відновлення України від наслідків війни, який би визначав принципи такого відновлення та відбудови, що мали б об'єднати та бути врахованими і відображеними в усіх матеріалах, підготовлених робочими групами Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Серед принципів/засад такої відбудови має стати "build back greener", включаючи низьковуглецевий розвиток держави та обов'язковість внеску усіх секторів у досягнення кліматичних цілей. Відсутність цих принципів у Плані відновлення України не сприятиме забезпеченню кліматично стійкої повоєнної відбудови та розвитку держави.

Хоча принципи зеленої відбудови, що серед іншого, включають і досягнення кліматичної нейтральності, згадуються у публічному дискурсі як на національному, так і міжнародному рівні (зокрема «build back better» та «build back greener), вони не знайшли свого відображення у матеріалах усіх робочих груп.

Інтегрована кліматична політика – одна з ключових реформ, визначених у матеріалах робочої групи «Екологічна безпека» Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Проте така реформа залишається секторальною, оскільки не знайшла свого належного відображення у матеріалах інших робочих груп. Це, у свою чергу, не лише не сприятиме досягненню Україною кліматичної нейтральності, ефективному здійсненню державної політики у сфері зміни клімату, але й проведенню необхідних реформ в усіх секторальних політиках, зокрема тих, діяльність яких впливає на пом'якшення та адаптацію до зміни клімату (циркулярна економіка, промисловість, будівельний і транспортний сектор, сільське господарство тощо).

Матеріали робочої групи «Екологічна безпека» передбачають інтеграцію кліматичних цілей в усі сектори економіки та суспільного життя. Але механізми, яким чином можливо чи необхідно цього досягнути, не визначено. Така інтеграція уже мала б відбуватися на рівні матеріалів усіх інших робочих груп Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Проте цього не відбулося. Лише частина матеріалів інших робочих груп містить окремі положення, що враховують кліматичну складову державної політики: реформування екологічного податку на викиди CO_2, посилення готовності системи охорони здоров'я до надзвичайних

[82] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text
[83] https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi

подій, пов'язаних зі зміною клімату, визначення завдань і заходів із пом'якшення та адаптації до зміни клімату під час модернізації міст та регіонів України.

3.2 ОСНОВНІ ТРУДНОЩІ, ПОВ'ЯЗАНІ З МАЙБУТНІМ ЧЛЕНСТВОМ УКРАЇНИ В ЄС

Виконання Угоди про асоціацію й надалі залишається актуальним для України, зокрема і з питань розробки та впровадження кліматичної політики і законодавства. Положення Додатку XXXI Угоди про асоціацію потребують актуалізації у зв'язку зі стрімким розвитком кліматичної політики як на міжнародному, європейському, так і на національному рівні[84]. І хоча Угода про асоціацію між Україною та ЄС залишається основним політико-правовим інструментом євроінтеграції, процес набуття Україною членства в ЄС, зокрема виконання усіх вимог щодо довкілля та зміни клімату, набуває пріоритетного значення. Зосередження лише на тих директивах і регламентах, які містяться в Угоді про асоціацію, було б неправильним кроком, зважаючи на необхідність часових та людських ресурсів з імплементації усіх acquis ЄС. Варто зазначити, що у зв'язку з отриманням Україною статусу країни кандидата в ЄС, Україна повинна імплементувати усі acquis ЄС у сфері зміни клімату, незважаючи на те, є вони в Угоді про асоціацію чи ні.

Законодавство ЄС у сфері зміни клімату постійно розвивається. З прийняттям ЄЗК започатковано та впроваджується системний перегляд чинного законодавства та прийняття нового, кінцевою метою якого є визначення інструментів, механізмів та заходів, які сприяють досягненню кліматичної нейтральності. Для України, яка тільки починає системно працювати над впровадженням кліматичних acquis ЄС, наявність такої рухомої цілі є викликом[85].

Для цілей переговорів acquis ділять на 35 так званих "глав", об'єднаних у кластери. По кожній главі приймається окреме рішення про «відкриття» та «закриття» переговорів (хоча таке рішення може прийматись по кільком главам одночасно). Наразі, у сфері довкілля та клімату ці глави об'єднані у кластер «Зелений порядок денний та сталий зв'язок», що включає глави 14 «Транспортна політика», 15 «Енергетика», 21 «Транс-європейські мережі» та 27 «Довкілля і зміна клімату».

Після відкриття переговорів по Главі 27 (довкілля і зміна клімату), у сфері зміни клімату очікується необхідність імплементації 14 основних директив і регламентів, а також низки імплементуючих рішень, кліматичної політики та принципів. За експертною оцінкою, такими основними актами є, щодо кліматичних цілей та кліматичного врядування - Європейський кліматичний закон (Регламент (ЄС) № 2021/1119), Регламент (ЄС) № 2018/1999 про врядування Енергетичного Союзу та кліматичні дії; щодо інструментів і механізмів досягнення кліматичних цілей та пом'якшення зміни клімату - Директива про СТВ ЄС (2003/87/ЄС), Регламент розподілу зусиль (2018/842), Регламент ЗЗЗЛГ (2018/841), Директива про геологічне зберігання вуглецю (2009/31/ЄС), Регламент про стандарти викидів CO2 для нових легкових автомобілів та фургонів (2019/631), Регламент про стандарти викидів CO_2 для великовантажних транспортних засобів (2019/1242), Директива щодо інформування про споживання палива та викиди CO2 легковими автомобілями (1999/94/ЄС), Директива про якість палива (98/70/ ЄС), Регламент щодо моніторингу, звітності та верифікації викидів CO_2 від морського транспорту (2015/757); з питань регламентації окремих речовин та парникових газів - Регламент про F-гази (517/2014), Директива про викиди від систем кондиціонування повітря в автотранспортних засобах (2006/40/ ЄС), Директива про викиди від систем кондиціонування повітря в автотранспортних засобах (2006/40/ЄС), Регламент про озоноруйнівні речовини (1005/2009).

Хоча Україна має досвід імплементації директив і регламентів на виконання Угоди про асоціацію, виклики правового, інституційного, фінансового та технічного характеру залишаються актуальними і зараз. Зокрема, практичне застосування прийнятого законодавства у сфері довкілля та зміни клімату потребує значних

[84] https://www.rac.org.ua/uploads/content/549/files/aaupdate2019eng.pdf
[85] https://www.rac.org.ua/uploads/content/678/files/euacquismappingfinalukr.pdf

фінансових ресурсів та спеціальних фінансових інструментів. Усі кліматичні акти ЄС, які Україна має імплементувати, мають бути перекладені українською мовою із використанням правильної термінології. Державні органи України потребують інституційного посилення та спроможності для розробки, впровадження та виконання прийнятих політик і законодавства у сфері зміни клімату.

Для впровадження низки механізмів, як наприклад система торгівлі квотами на викиди парникових газів, необхідно багато часу, тому працювати над розробкою спеціального законодавства та його практичним застосуванням потрібно починати вже зараз, не чекаючи на відкриття переговорів за Главою 27 (довкілля і зміна клімату).

3.3 ОСНОВНІ ТРУДНОЩІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕСАМИ КЛІМАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Стратегічне планування та прогнозування є важливим процесом в архітектурі кліматичного врядування. В Європейському Союзі цей процес головним чином відбувається в рамках формування та реалізації об'єднаних планів з енергетики та клімату, а також довгострокових стратегій низьковуглецевого розвитку. В Україні Національний план з енергетики і клімату знаходиться в процесі розробки – у 2021 році він був розроблений Міністерством енергетики України, станом на 2023 рік відповідальним органом влади за розробку Плану є Міністерство економіки. План має бути прийнятим до червня 2024 року (див. розділ про стратегічні документи вище).

Ціль щодо досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року, яка закріплена в Європейському зеленому курсі, не відображена у стратегічних документах України. Натомість, Україна ставить за мету досягнення кліматичної нейтральності до 2060 року.

Проблемним залишається питання моніторингу виконання стратегічних документів, які, серед іншого містять і кліматичні цілі та заходи. Низка стратегій містить цільові показники та індикатори для моніторингу, тим не менше, такий моніторинг практично не здійснюється органами державної влади. Наприклад, з часу прийняття Стратегії державної екологічної політики Міндовкілля не підготувало жодного звіту про її виконання.

Законодавче забезпечення процесів кліматичного врядування в Україні потребує особливої уваги. Це, серед іншого, пов'язано із необхідністю імплементації acquis communautaire у сфері зміни клімату для набуття членства України в ЄС.

Хоча впродовж останніх років уряд працює над розробкою рамкового законодавства у сфері зміни клімату, в Україні все ще відсутній рамковий кліматичний закон, який би комплексно урегульовував питання у сфері зміни клімату, визначив рамки державної кліматичної політики та належного кліматичного врядування. Натомість, останні світові тенденції свідчать про те, що з метою досягнення глобальних кліматичних цілей і виконання своїх міжнародних зобов'язань держави ухвалюють рамкові чи спеціальні кліматичні закони.

При впровадженні законодавчого регулювання формування та реалізації кліматичної політики, таке регулювання повинно передбачати й засади належного кліматичного врядування, тобто спиратись на принципи відкритості, участі, підзвітності, узгодженості та ефективності.

Поза правовим полем залишається низка питань, що вимагають правового регулювання. Існує потреба прийняття законів, якими б визначалися інструменти та механізми державної кліматичної політики, особливо це стосується інструментів вуглецевого ціноутворення (наприклад, перегляд підходів до об'єктів оподаткування та ставки податку на викиди двооксиду вуглецю та інших парникових газів, створення національної системи торгівлі викидами парникових газів), стимулювання декарбонізації економіки (зокрема, створення фінансових інструментів).

Облік викидів парникових газів (включаючи моніторинг, звітність та верифікацію) є необхідним процесом будь-якої кліматичної політики і повинен здійснюватися згідно з вимогами Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

В Україні функціонує національна система оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Система створена на виконання вимог Кіотського протоколу та рішень Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, зокрема оцінюються дані про антропогенні викиди та абсорбцію парникових газів, а також готується та подається національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Забезпечення функціонування національної системи покладається на Міндовкілля[86], яке виконує ці свої функції спільно з Національним центром обліку викидів парникових газів[87].

В Україні проведено законодавче закріплення МЗВ. Окрім рамкового закону, затверджено низку підзаконних нормативно-правових актів, які визначають порядок здійснення моніторингу і звітності щодо парникових газів, затверджують перелік видів діяльності, викиди парникових газів в результаті впровадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації, затверджують типову форму стандартного та спрощеного планів моніторингу та вимоги до їх заповнення, а також типові форми звіту оператора, верифікаційного звіту та звіту про вдосконалення і вимоги до їх заповнення. Окрім того, Міндовкілля своїм наказом затвердило порядок державної реєстрації установок у Єдиному реєстрі з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.

За даними Міндовкілля, станом на 18 квітня 2023 року в Єдиному реєстрі з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів зареєстровано 482 установки[88]. Тим не менше, 28 лютого 2022 року уряд, на час воєнного стану, зупинив строки надання частини послуг, що, серед іншого, стосується і послуг щодо моніторингу і звітності про викиди парникових газів[89]. Роботу системи МЗВ поновлять протягом місяця після припинення чи скасування воєнного стану.

Впровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів повинно базуватися на верифікованих даних МЗВ протягом щонайменше 3 років. Тому будь-які зволікання з роботою системи не сприяють пришвидшенню процесу імплементації кліматичних acquis ЄС, зокрема щодо впровадження СТВ в Україні.

Ціноутворення на вуглець – загальна назва всіх механізмів встановлення плати (ціни) за викиди парникових газів, включаючи податки, систему торгівлю викидами та інше. Зрозуміло, що без фінансових стимулів неможливо створити умови для декарбонізації економіки та, відповідно, досягнення цілей зі скорочення викидів парникових газів. Це питання особливо актуальне з перспективою впровадження в ЄС механізму карбонового коригування імпорту, так званого CBAM.

Наразі ціноутворення на вуглець в Україні передбачає оподаткування викидів діоксиду вуглецю у розмірі 30 грн за тонну, що перевищує річний обсяг викидів 500 тонн (п.243.4 та 242.4 Податкового кодексу України). У порівнянні з цінами в європейській системі СТВ (70-100 євро у 2023 році), ставка податку на викиди двоокису вуглецю в Україні є дуже низькою. Тому, в Україні цей податок відіграє виключно фіскальну роль і не виконує екологічної чи кліматичної функції з стимулювання скорочення викидів CO_2.

Система торгівлі квотами на викиди парникових газів може стати основним інструментом досягнення цілей щодо скорочення викидів парникових газів, які задекларовані на міжнародному рівні та відображені в законодавчих актах. Така система ефективно працює на європейському рівні, проте для України розробка та запровадження СТВ є одним з найбільших викликів. Наразі процес знаходиться на початковому етапі: законодавчо забезпечена система здійснення моніторингу, звітності та верифікації парникових газів.

[86] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2006-%D0%BF#Text
[87] https://nci.org.ua/
[88] https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillia-zareiestruvaty-ustanovku-v-iedynomu-reiestri-z-monitorynhu-zvitnosti-ta-veryfikatsii-vykydiv-parnykovykh-haziv-vidteper-mozhna-onlain
[89] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text

Необхідно розробити чіткі правила функціонування, моніторингу та контролю за належним функціонуванням СТВ із визначенням конкретних органів, відповідальних за нормативне регулювання, впровадження та контроль за реалізацією СТВ в Україні. Впровадження СТВ повинно відбуватися із залученням усіх зацікавлених суб'єктів (громадськості, бізнесу, науковців, експертів). Держава повинна створити можливості та реальні умови для участі громадськості (усіх зацікавлених сторін) у прийнятті рішень з питань функціонування СТВ та врахування пропозицій усіх зацікавлених сторін[90]. Проєкт GIZ "Підтримка впровадження схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів (СТВ) в Україні", що впроваджувався в Україні впродовж 2017-2023 років, мав позитивний вплив на підвищення поінформованості ключових стейкхолдерів в Україні про СТВ та сприяв діалогу зацікавлених сторін[91].

Наразі планується розробка Дорожньої карти для впровадження СТВ в Україні.

Інтеграція питань зміни клімату в інші політики – це наскрізний процес кліматичного врядування, який виявляється як у об'єднаному плануванні, так і в секторальних цілях і секторальних планах пом'якшення та адаптації до наслідків зміни клімату. Це також передбачає міждисциплінарний підхід та врахування питань зміни клімату у таких сферах, як права людини, гендерна політика тощо. Беручи до уваги наскрізний характер кліматичних питань в Європейському зеленому курсу, вони мають бути тісно інтегровані в такі сектори як енергетика, транспорт, сільське господарство, фінанси, економічний розвиток, освіта, тощо. І хоча останнім часом документи стратегічного планування у різних секторах включають екологічні та кліматичні міркування, їх практична реалізація залишається на досить низькому рівні.

Інтеграція питань зміни клімату в інші політики тісно пов'язана з питанням ефективної комунікації між міністерствами та іншими ЦОВВ. Попри існування великої кількості робочих груп, залишається складним процес узгодження документів між ЦОВВ, між собою, він забирає багато часу й іноді зупиняє розробку документів на кілька років. Цьому також сприяє відсутність ефективного механізму моніторингу та контролю за прийняттям та запровадженням політик.

Нещодавнім прикладом інтеграції питань зміни клімату в інші політики може слугувати Енергетична стратегія України до 2050 року. Стратегія затверджена Кабінетом Міністрів України у травні 2023 року[92] і поки не оприлюднена, разом із тим, Міністерство енергетики підкреслює, що документ відображає цілі Європейського зеленого курсу і передбачає вуглецеву нейтральність енергетичного сектору до 2050 року, засновуючи свою генерацію на атомній енергетиці та відновлювальних джерелах енергії.

3.4 ОСНОВНІ ТРУДНОЩІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ІНСТИТУЦІЯМИ АРХІТЕКТУРИ КЛІМАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Інституційний механізм державної політики у сфері зміни клімату потребує окремої уваги, зокрема визначення системи органів влади, їх компетенції, функцій та повноважень на рівні закону. Ситуація з розподілом повноважень у формуванні та реалізації державної політики у сфері зміни клімату створює ризики у реалізації національних завдань та кліматичних цілей.

На рівні законів відсутні положення, які б визначали інституційні особливості архітектури кліматичного врядування в Україні. Цей недолік частково усувається підзаконними нормативно-правовими актами, якими більшість компетенцій покладено на Міндовкілля. У Положення про Міністерство захисту довкілля так і не були внесені зміни, якими чітко було б зазначено, що Міндовкілля є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зміни клімату. Функціональні пов-

[90] https://www.rac.org.ua/uploads/content/449/files/webetsinukraine2018ualayout.pdf
[91] https://www.giz.de/en/worldwide/62497.html
[92] https://interfax.com.ua/news/greendeal/907370.html

нoваження інших міністерств та ЦОВВів у сфері зміни клімату також не визначені ані на рівні законів, ані на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Викликає застереження недостатня, часом низька вага «впливу» Міндовкілля серед інших міністерств у просуванні кліматичних і довкіллєвих ініціатив, які мають міжсекторальний характер. Як показує практика діяльності Міндовкілля, ефективність просування тих чи інших реформ також залежить від лідерських якостей очільника міністерства.

Упровадження децентралізації в Україні також створює додаткові особливі умови та можливості для побудови інституційної системи архітектури кліматичного врядування. У законах України практично відсутні положення щодо компетенцій та повноважень органів самоврядування у кліматичній сфері.

Недосконалий механізм спрямування і координації діяльності міністерств впливає зокрема і на формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату. Наразі немає єдиного механізму координації діяльності органів виконавчої влади, координація не відбувається на постійній основі та на достатньо високому урядовому рівні.

Практика предметного розподілу повноважень між посадовими особами, що формують склад КМУ, свідчить про нерозуміння важливості та наскрізного характеру питань зміни клімату. Спочатку кліматичні питання не входили до компетенції жодного віце-прем'єр-міністра України чи Першого віце-прем'єр-міністра України. Згодом вони увійшли до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, а в подальшому їх передали до відання віце-прем'єр-міністра, відповідального за інновації, розвиток освіти, науки та технологій. Такий підхід розбалансовує включення зміни клімату у секторальні політики (зокрема, промислову, енергетичну, аграрну, транспортну тощо) та координацію цих питань.

Існуючому координаційному механізму також притаманні певні недоліки: (1) наявність декількох органів, предметом діяльності яких є кліматичні питання, що у свою чергу дублюють відповідні процеси; (2) в основному такі органи створюються як тимчасові суб'єкти з дорадчим та рекомендаційним статусом; (3) недостатньо високий рівень, на якому створюються органи, та включення у їх склад посадових осіб із меншим колом повноважень у прийнятті необхідних рішень; (4) практика фактичного призупинення діяльності органів (наприклад, засідання не відбуваються на регулярній основі або припиняють свою роботу).

Наявність декількох консультаційно-дорадчих органів (зокрема Міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс» та Міжвідомчої комісії з питань зміни клімату та збереження озонового шару), предметна діяльність яких з питань зміни клімату пересікається та у певній мірі дублюється, не сприяє спрощенню та вдосконаленню координаційного механізму.

Потребує посилення інституційна спроможність органів державної влади та місцевого самоврядування формувати та реалізувати державну політику у сфері зміни клімату. В Україні існує практика надання інституційної підтримки з боку міжнародних партнерів. Тривалий час функціонує Команда підтримки реформ при Міндовкіллі (Reform Support Team, RST), що складається з групи українських професіоналів, які тимчасово фінансуються міжнародними донорами для надання цільової технічної підтримки та допомоги міністерству у розробленні та реалізації пріоритетних реформ, зокрема і у питаннях зміни клімату. У рамках проєкту міжнародної технічної допомоги Федерального міністерства економіки та кліматичних дій (ФРН) та ЄС «Розбудова спроможності задля кліматичних дій» запущено Кліматичний офіс.[93] Кліматичний офіс надаватиме експертну допомогу Уряду України, містам та регіонам, бізнесу для реалізації елементів кліматичної політики, допомагатиме з декарбонізацією галузей економіки, розбудовою врядування в адаптації до зміни клімату тощо.

[93] https://mepr.gov.ua/mindovkillya-ta-predstavnytstvo-yes-v-ukrayini-obgovoryly-podalshi-kroky-dlya-stvorennya-klimatychnogo-ofisu/

Водночас інституційна спроможність потребує наявності у складі міністерств, ЦОВВів та органів місцевого самоврядування структурних підрозділів чи посадових осіб, відповідальних за формування та впровадження державної політики у сфері зміни клімату. Їхня кількість та компетентність впливатиме на ефективність впровадження кліматичної політики.

Посилення діалогу із зацікавленими сторонами та їхньої спроможності також потребує спеціальної уваги, щоб процес консультацій та врахування думки ключових зацікавлених сторін забезпечив соціальну та політичну прийнятність цілей та завдань кліматичної політики, сприяв її вдосконаленню та враховував інтереси громадян. Наразі існують певні труднощі із застосуванням інструментів екологічної політики, таких як оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка. Також, у зв'язку з воєнним станом, існує обмежений доступ громадськості до інформації, зокрема й екологічної, що не сприяє налагодженню діалогу та належному врахуванню думки громадськості у процесі формування та реалізації кліматичної політики.

Науковий супровід державної політики у сфері зміни клімату є необхідним з точки зору реалізації засад доказової (інформованої) державної політики, захисту від популізму, лобіювання інтересів зацікавлених груп, достовірного інформування осіб, що приймають рішення, про масштаби, причини проблеми та наслідки пропонованих рішень. Потреба у такому супроводі актуалізується з огляду на набуття Україною статусу країни-кандидата на вступ в ЄС. Європейський кліматичний закон (Регламент 2021/1119) передбачив створення Європейської наукової консультативної ради зі зміни клімату та пропонує своїм державам-членам заснувати національний кліматичний консультативний орган, відповідальний за надання експертних наукових консультацій щодо кліматичної політики відповідним національним органам влади. Регламент 2021/1119 є серед переліку acquis, до якого Україна повинна наблизити національне законодавство та імплементувати у свою практику.

Розділ 4. Рекомендації

І. ЩОДО СТРАТЕГІЧНОГО ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ КЛІМАТИЧНИХ ЦІЛЕЙ ТА КЛІМАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ.

1. Належне законодавче забезпечення кліматичних процесів потребує напрацювання та побудови системи національного законодавства. Основу цієї системи повинен становити рамковий закон, який визначив би національні кліматичні цілі, принципи функціонування архітектури кліматичного врядування, інституційний механізм, процеси стратегічного планування, інтегрування кліматичних питань в інші сфери державної політики тощо. Серед іншого у законі доцільно визначити чіткий розподіл функцій, компетенції та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері зміни клімату.
2. Ухвалення необхідного кліматичного законодавства повинно відбуватися з урахуванням кліматичного acquis ЄС. Законодавче забезпечення всіх процесів та механізмів кліматичної архітектури повинно відбуватися паралельно, але з урахуванням підходу пріоритизації реформ (зокрема пріоритизація може бути зумовлена більш тривалими термінами впровадження необхідних реформ, спричинена фінансовими, інституційними викликами, реформи є визначальними для впровадження інших змін тощо). Тому необхідно посилити роботу над прийняттям законодавства зі створення національної СТВ та якнайшвидше впровадити СТВ на практиці.
3. Належна імплементація acquis ЄС у кліматичній сфері потребує ревізії усіх національних стратегічних документів на їх відповідність стратегічним документам ЄС, врахування кліматичних цілей і процесів, які ними визначені. Зокрема узгодження часових рамок досягнення кліматичної нейтральності України, встановлення кліматичних цілей України на рівні закону. Положення стратегічних документів ЄС необхідно вже зараз враховувати під час напрацювання нових стратегічних галузевих документів.
4. Створення та запровадження належної системи моніторингу виконання усіх стратегічних документів, зокрема і у сфері зміни клімату. Стратегічні документи повинні містити систему цільових показників та адекватних індикаторів для оцінювання. Покращення механізмів моніторингу та оцінки запровадження політик можливо також шляхом встановлення додаткових ключових показників ефективності (KPIs) у кліматичній сфері або інших інструментів моніторингу, щоб попередити викривлену імплементацію. Для інтегрування кліматичних питань у стратегічні документи планування потребує включення показників ефективності з кліматичних питань у стратегічні документи державної політики в інших сферах.
5. Інтеграція кліматичної складової у матеріали усіх робочих груп Плану відновлення України від наслідків війни. Для цього доцільно:
   - розробити окремий розділ Плану відновлення України від наслідків війни, який встановлює загальні рамки та визначає принципи післявоєнної відбудови, відновлення і подальшого розвитку України. Серед таких принципів є “build back better” та “build back greener”, в основі яких довкіллєва та кліматична складова є наскрізним напрямом відновлення та подальшого розвитку України;
   - провести самоперевірку (self-screening) матеріалів робочих груп на їх відповідність принципам «build back better» та «build back greener», врахуванні кліматичної складової як наскрізного напряму відновлення та подальшого розвитку України;

- провести комунікацію з робочими групами, напрацювати рекомендації щодо інтеграції кліматичної складової у матеріали робочих груп та визначити порядок їх врахування.

Таку інтеграцію варто провести ще до моменту остаточного ухвалення Плану відновлення України від наслідків війни. У разі подальшого внесення змін та перегляду Плану, такі також доцільно оцінювати щодо їх відповідності кліматичній політиці та цілям України.

Ймовірно, для забезпечення врахування кліматичних питань у всіх сферах економічного та суспільного життя, які стосуються повоєнної відбудови та відновлення України та відображені у Плані відновлення України, робочі групи потребуватимуть додаткової спроможності. Власне це може бути серед першочергових завдань Кліматичного офісу, який наразі перебуває в процесі створення, який зможе координувати таку діяльність та надавати методологічну та експертну підтримку процесу оцінки врахування кліматичних питань та, у випадку необхідності, їх кращої наскрізної інтеграції та включення до відповідних розділів Плану відновлення України.

6. Забезпечення синергії процесів відбудови України, набуття членства в ЄС та реформування. Така синергія потребує інтегрування кліматичної складової не лише у документи планування на національному рівні, але і на місцевому та регіональному рівнях. Це потребуватиме не стільки встановлення на законодавчому рівні обов'язку щодо прийняття відповідних стратегічних документів органами місцевого самоврядування, як запровадження заохочуючих економічних і фінансових механізмів (наприклад, доступ до кредитів, міжнародної технічної допомоги) для прийняття відповідних документів, а також механізмів підтримки та посилення спроможності ОМС в ухваленні зокрема стратегій та планів з адаптації до зміни клімату.
7. Урахування кліматичної складової не лише у документах стратегічного планування відновлення та відбудови України, а обов'язкове включення вимог щодо врахування кліматичної складової як однієї з умов фінансування конкретних проєктів відбудови та повоєнного відновлення України. Прикладом може слугувати «зелена таксономія» в ЄС.

II. ЩОДО ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД КЛІМАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.

8. Надати реформам у кліматичній сфері пріоритетності у загальній державній політиці України. Такий підхід відповідатиме євроінтеграційному напряму розвитку України та є необхідним для вступу України в ЄС. Європейський зелений курс визначає два основні треки реформ – кліматична та цифрова трансформація економіки та інших суспільних сфер в ЄС. Тому кліматичні процеси та реформи потребують їхнього винесення на вищий рівень ніж міністерський. Винесення державної кліматичної політики на рівень КМУ сприятиме інтеграції кліматичної складової в усі секторальні політики, усіма міністерствами.
9. Запровадити спеціальний механізм координації формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату. Створити у складі КМУ посаду Віце-прем'єр-міністра з питань зміни клімату для забезпечення політичного лідерства, координації та ефективної інтеграції кліматичних питань у всі сфери державної політики. У його відання покласти координування загальних та секторальних питань пом'якшення та адаптації до зміни клімату таких міністерств, як Міндовкілля, Мінагрополітики, Міненергетики, Мінекономіки, МВС (у частині діяльності ДСНС), Мінінфраструктури, МОЗ. Скоординована операційна діяльність потребуватиме запровадження у зазначених міністерствах

заступників, відповідальних за впровадження державної кліматичної політики та реформ. Позитивним прикладом є просування євроінтеграційних та цифрових реформ в Україні, у кожному міністерстві введено відповідні посади заступників.

Кліматичний офіс, який наразі перебуває у процесі створення та визначення його функцій та повноважень, може відігравати важливу роль у забезпеченні координування, спрямування та контролю кліматичної діяльності органів державної влади та інших стейкхолдерів. Кліматичний офіс може виконувати функції за аналогією з Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції: забезпечувати організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне забезпечення діяльності КМУ у сфері кліматичної політики. Це допоможе, з одного боку, мати єдиний центр координації кліматичних питань, з іншого боку, забезпечить співпрацю усіх центральних органів виконавчої влади через роботу заступників міністрів з кліматичних питань. Окрім того, важливо, щоб Кліматичний офіс став майданчиком взаємодії для різних рівнів прийняття рішень, включаючи регіональний (місцевий), а також співпраці різних стейкхолдерів, зокрема громадянського суспільства і бізнесу.

10. Інші міністерства, органи центральної виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування також потребуватимуть посилення скоординованої діяльності у формуванні та реалізації державної політики у сфері зміни клімату. Одним із шляхів може стати визначення посадових осіб, що відповідатимуть за впровадження кліматичної політики та реформ.

    У структурі міністерств, що потребують посилення їх ролі та спроможності з кліматичних питань, необхідно виділити Міністерство фінансів України. Це, перш за все, пов'язано з необхідністю реформування системи оподаткування викидів вуглецю, та потенційною можливістю участі у Соціальному кліматичному фонді на користь вразливих домогосподарств, малих підприємств, тощо. За будь-який умов Міністерство фінансів буде залучене до створення можливих елементів (механізмів) вуглецевого ціноутворення в Україні (податки, торгівля викидами тощо).

11. Чинні механізми координації процесів державної політики у кліматичній сфері також потребують переосмислення, перегляду та активізації. Зокрема доцільно поновити діяльність Міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс», узгодження предметної діяльності з кліматичних питань, які також є у віданні Міжвідомчої комісії з питань зміни клімату та збереження озонового шару.

12. МЗС звернути увагу на просування на міжнародному рівні національної кліматичної дипломатії та посилення ролі України у глобальних кліматичних процесах, започаткувати роботу інституту «кліматичних послів» («кліматичних амбасадорів»), просувати кліматичні меседжі України цифровими майданчиками тощо.

13. У частині законопроєктної діяльності уточнити повноваження Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування – залишити за ним функцію головного комітету щодо кліматичних законопроєктів та встановити спів-головного комітету щодо законопроєктів, які пов'язані з питаннями пом'якшення та адаптації до зміни клімату.

14. Потребують уточнення повноваження РНБО України стосовно кліматичних питань як складової державної безпеки. Це сприятиме розмежуванню компетенції органів влади у сфері зміни клімату, уникненню дублювань повноважень чи виконання не властивих для цього органу влади функцій із формування державної політики у сфері зміни клімату.

15. Використовувати існуючий потенціал громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у кліматичній сфері. Частина потребуватиме коригування своєї діяльності з огляду на набуття Україною статусу країни-кандидата на вступ в ЄС. Зокрема, платформам громадянського суспільства УС ПГС Україна-ЄС та УНП ФГС СхП варто змінити фокус своєї діяльності з виконання Угоди про асоціацію на питання вступу України в ЄС, що посилить впровадження кліматичних acquis ЄС та державну кліматичну політику України.

III. ЩОДО ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ У СФЕРІ ЗМІНИ КЛІМАТУ ТА АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ.

16. Посилювати потенціал міжфракційних депутатських об'єднань, створених навколо просування кліматичних та довкіллєвих реформ. Корисним буде міжпарламентський обмін досвідом у частині лобіювання та просування зазначених реформ, проєкти співпраці з іншими зацікавленими сторонами, проведення досліджень, моніторингових зрізів та напрацювання рекомендацій щодо впровадження необхідних реформ, посилення парламентського контролю.
17. Запровадити науковий супровід формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату, що можливе шляхом створення науково-консультаційного дорадчого органу. Створення такого органу на національному рівні під патронатом віце-прем'єр-міністра з питань зміни клімату [зараз немає, пропонується створити] дозволить посилити спроможність міністерств, які реалізують державну політику у різних сферах, ухвалювати науково-обґрунтовані, доказові, комплексні та інтегровані рішення, що стосуватимуться питань зміни клімату.
18. Посилення інституційну спроможність Міндовкілля щодо формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату, а також її інтегрування в інші сфери державної політики, потребує збільшення штату працівників, відповідальних за зміну клімату. Часткове забезпечення недостатності кадрів у міністерстві, як і подолання труднощів щодо залучення кваліфікованих спеціалістів, здійснюється за допомогою Команди підтримки реформ при Міндовкіллі, а також планується за допомогою Кліматичного офісу. Проте їхня діяльність відбувається як результат реалізації відповідних проєктів. У перспективі варто розглянути і змінити засади їхньої діяльності з проєктної на постійне надання експертної підтримки.
19. Для посилення інституційної спроможності щодо впровадження кліматичних реформ запровадити «офіси підтримки», які надаватимуть інформаційну, наукову, організаційну та іншу підтримку у рамках регіональних агенцій розвитку. Така підтримка є особливо важливою для органів місцевого самоврядування з огляду на нестачу людських кваліфікованих ресурсів.
20. Запровадити освітні програми – можливість короткого стажування в органах ЄС або відповідних національних органах держав-членів ЄС; секондменту.
21. Створити майданчик для взаємодії усіх стейкхолдерів.
22. Забезпечити долучення України до Європейського кліматичного пакту, що важливо для підвищення ролі звичайних громадян у кліматичних процесах, їхньої поінформованості.

СТРУКТУРА ІНСТИТУЦІЙ архітектури кліматичного врядування (чинна)

національний рівень

законодавча складова — ВРУ

- екологічний комітет ✓
- євроінтеграційний комітет
- комітет з відновлення
- інші комітети ВРУ
- МФО

безпекова складова — Президент України

- РНБО
- Нацрада з відновлення

виконавча складова — КМУ

- Прем'єр-міністр
- Перший віце-прем'єр-міністр
- 4 віце-прем'єр-міністри / міністри
- Міжвідомча робоча група з ЄЗК ✓
- Урядовий офіс з євроінтеграції (Секретаріат КМУ)

Міністерства (ЦООВи)

Міндовкілля ✓
- Міжвідомча комісія зі зміни клімату ✓
- RST при Міндовкіллі ✓
- Кліматичний офіс ○

Мінінфраструктури (Держенергоефективності)
- Державний фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації ○

Мінекономіки
- Національний енергетичний і кліматичний план України ○

Інші міністерства
(окрім Мінагрополітики ✓ / ДСНС (МВС ✓))

суспільна складова — громадянське суспільство

- ГО
- платформи громадянського суспільства
- бізнес та бізнес асоціації
- наука
- асоціації міст
- інші

регіональні рівень

місцеві державні адміністрації

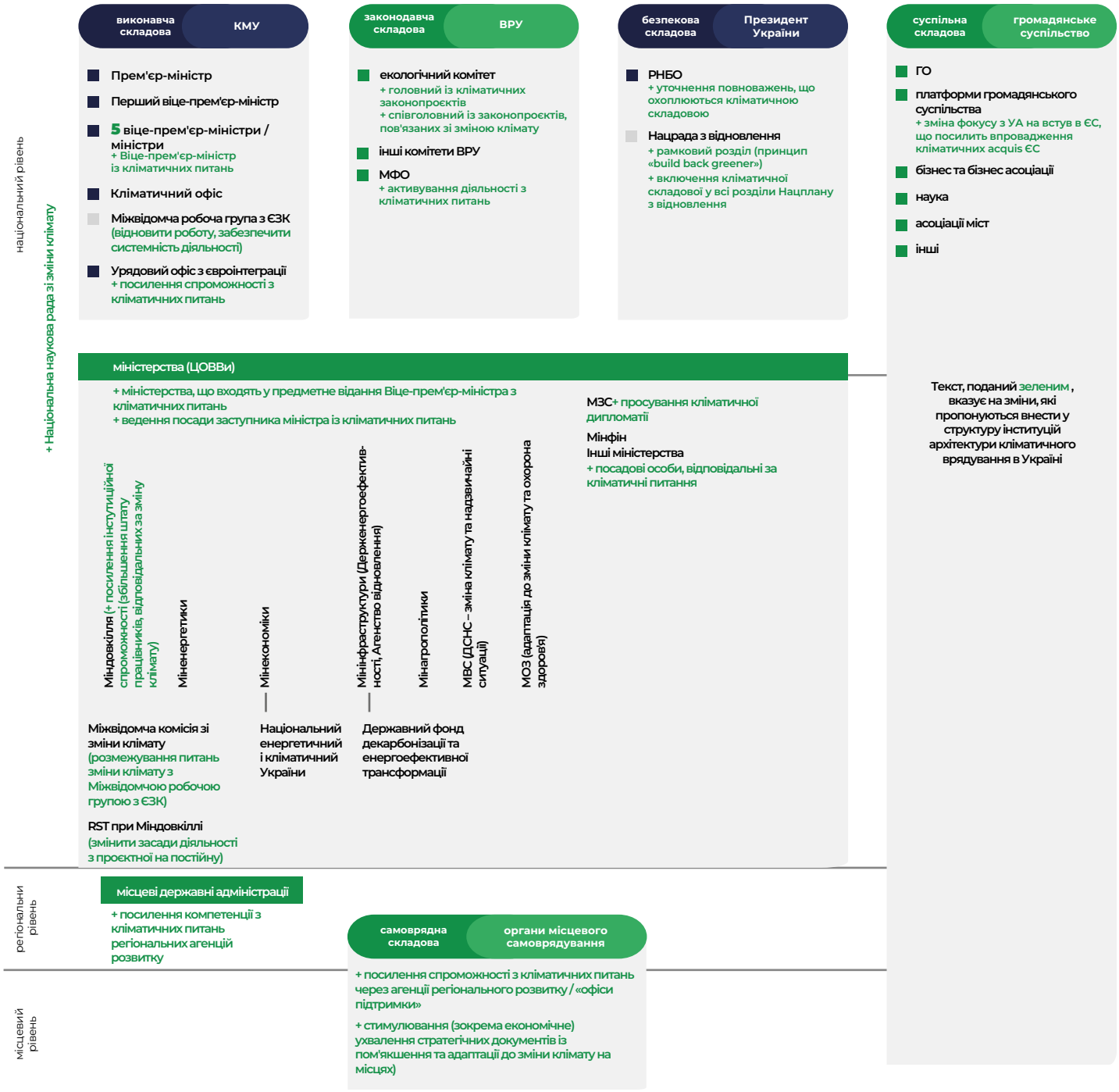
місцеві рівень

самоврядна складова — органи місцевого самоврядування

✓ у підзаконних нормативно-правових актах, до компетенції органу віднесені питання державної політики у сфері зміни клімату

○ триває робота по створенню / написанню плану

СТРУКТУРА ІНСТИТУЦІЙ архітектури кліматичного врядування (пропозиція)



Аналіз розроблений dixi Group на замовлення проєкту «Capacities for Climate Action», що виконується GIZ на замовлення Федерального міністерства економіки та захисту клімату Німеччини (BMWK) в рамках Міжнародної кліматичної ініціативи (IKI) та співфінансується Європейським союзом.