

Інституційні засади кліматичного врядування

Аналітична записка

Вересень 2022

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в межах грантового компоненту проекту EU4USociety. Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження» та Європейського Союзу.

Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фундацій в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів, до реалізації яких долучилися понад 60 тисяч активістів та організацій України на суму понад 200 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua Facebook: www.facebook.com/irf.ukraine

Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» – неприбуткова громадська аналітична організація, створена у 2006 році для проведення незалежних досліджень та навчально-інформаційних заходів в Україні та регіоні Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії.

www.rac.org.ua

Авторські права на цю аналітичну записку належать ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Будь-яке використання, окрім загальноприйнятих наукових норм цитування, інформації, що відображає зміст цього аналітичного документу, без письмової згоди забороняється. Цитувати як: *“Інституційні засади кліматичного врядування. Аналітична записка. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (вересень, 2022)”*.

© ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2022.

Ця аналітична записка – один з результатів дослідження, проведеного Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» з метою сприяти впровадженню ефективної архітектури кліматичного врядування в Україні. Ці результати включають п'ять окремих аналітичних записок:

- Архітектура кліматичного врядування: поняття та загальна характеристика (2022)
- **Інституційні засади кліматичного врядування (2022)**
- Архітектура кліматичного врядування та повоєнне відновлення України (2022)
- Архітектура кліматичного врядування в контексті набуття членства України в ЄС (2022)
- Архітектура кліматичного врядування в Україні: основні висновки та рекомендації для осіб, що приймають рішення (2022)

Перші чотири аналітичні записки представляють результати наших напрацювань у відповідних чотирьох напрямках: від аналізу поняття архітектури кліматичного врядування до певних особливостей його впровадження та ролі у найбільш актуальних процесах (таких, як повоєнне відновлення та членство в ЄС). Це – тематичні аналітичні записки, підготовка яких була необхідною для формулювання відповідних висновків та рекомендацій. Остання з цих аналітичних записок включає резюме з основними підсумками тематичних аналітичних записок, а також рекомендації щодо можливих шляхів та форм забезпечення дієвої архітектури кліматичного врядування в Україні.

Ця аналітична записка містить такі частини:

- Чому потрібні інституційні засади?
- Досвід країн ЄС
- Ситуація в Україні
- Підсумки.

Усі аналітичні записки доступні за посиланням <https://bit.ly/3Bd4z2N> або за QR кодом



Чому потрібні інституційні засади?

Кліматичне врядування передбачає визначення функцій і повноважень державних органів (а також інших суб'єктів), серед яких:

- Формування та реалізація державної, регіональної та місцевої політики щодо пом'якшення наслідків зміни клімату;
- Формування та реалізація державної, регіональної та місцевої політики щодо адаптації до наслідків зміни клімату;
- Здійснення спеціальних адміністративних чи подібних функцій, пов'язаних із функціонуванням окремих механізмів кліматичної політики (дозвільні, управлінські, адміністративні), наприклад для забезпечення функціонування систем звітності чи кліматичних фінансових інструментів (торгівля, фонди тощо);
- Забезпечення виконання міжнародних зобов'язань, зокрема щодо формування кадастру викидів парникових газів та звітності;
- Забезпечення координації між відповідними суб'єктами владних повноважень у процесі формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату;
- Забезпечення наукової та аналітичної підтримки (включаючи моделювання, оцінки тощо).

Певна частина цих завдань може бути покладена на недержавні установи чи організації, проте значна частина (наприклад, формування та реалізація державної політики) залишається прерогативою державних чи місцевих органів влади. В цілому, розподіл таких функцій та повноважень ми й розглядаємо як інституційні засади кліматичного врядування.

У зв'язку з тим, що кліматична політика зачіпає низку інших сфер (особливо енергетику, охорону довкілля, містобудування та планування територій, транспорт, промисловість), побудова дієвої інституційної основи є серйозним викликом для кожної держави, навіть унітарної.

Політика децентралізації, яка продовжуватиметься в Україні, створює додаткові особливі умови для побудови інституційної архітектури кліматичного врядування. У Франції, наприклад, це характеризують як «багаторівневе врядування»¹, тобто впорядкована структура різних за рівнем центрів прийняття рішень. У такій структурі можливі різні форми її упорядкування (чи узгодження сфер повноважень і функцій суб'єктів) по вертикалі: шляхом делегування повноважень, надання підтримки (зокрема фінансової), шляхом регулювання².

¹ Mathevet, Franck. (2021). Between national commitments and local actions: the role of regions in climate change mitigation governance. A French case-study, <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?dswid=5119&pid=diva2%3A1629584>.

² Kern, Kristine & Alber, Gotelind. (2009). Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems, https://www.researchgate.net/publication/41182705_Governing_Climate_Change_in_Cities_Modes_of_Urban_Climate_Governance_in_Multi-Level_Systems.

Досвід країн ЄС

Досвід країн ЄС свідчить про значні відмінності та змінність інституційної архітектури кліматичного врядування на рівні держав-членів ЄС. Це особливо характерно для сфери пом'якшення наслідків зміни клімату, де спостерігаються часті зміни, особливо на рівні центральних органів влади в залежності від політичної ситуації (результатів виборів).

Ми дослідили розподіл компетенцій між державними органами в країнах ЄС на прикладі формування національних планів з енергетики та клімату (НПЕК)³, що розроблялись на виконання Регламенту (ЄС) 2018/1999 про врядування Енергетичного союзу та кліматичних дій. Цей регламент є актуальним для України, оскільки його імплементація є обов'язковою в рамках Енергетичного Співтовариства.

В **Австрії** НПЕК розроблявся Міністерством сталості та туризму (на той час – об'єднані міністерства сільського господарства та довкілля). Проте флагманські проекти, передбачені планом, передбачають залучення та пряму відповідальність за них усіх можливих суб'єктів (федеральних міністерств, залізниці, місцевих органів тощо) в залежності від сектору (с.20). Австрія – федеративна держава, тому суб'єкти федерації також мають свої стратегії. Для координації процесу формування кліматичної політики у 2011 році був прийнятий Акт про охорону клімату. Ним, зокрема, було створено Національний координаційний комітет з питань зміни клімату, де, окрім федеральних міністерств, представлені 9 провінцій, соціальні партнери, парламентські партії, групи економічних інтересів та екологічні громадські організації.

У **Бельгії** регіони (члени федерації) відповідають за раціональне використання енергії, розвиток ВДЕ, громадський транспорт, транспортну інфраструктуру, планування територій, сільське господарство та управління відходами. Федеральний уряд – за фіскальну політику, товари (стандарти тощо), ядерну енергетику та безпеку енергопостачання. Тому, енергетика – сфера спільної відповідальності регіонів та федерального уряду (ВДЕ практично повністю у сфері повноважень регіонів). У сфері енергетики та зміни клімату координація відбувається у різних формах:

- Платформа координації енергетичної політики (CONCERE/ENOVER)
- Координаційний комітет міжнародної екологічної політики
- Національна кліматична комісія (CNC/NKC)

Національна кліматична комісія – головний координаційний орган з питань кліматичної політики Бельгії, де представлені три регіони та федеральний уряд. Подібна структура і в CONCERE. НПЕК був розроблений так званим консультативним комітетом, створеним спільно CNC та CONCERE.

У **Болгарії** розподіл повноважень у сфері зміни клімату здійснюється відповідно до сфери повноважень окремих міністерств та інших органів. Наприклад, енергетична політика – це сфера відповідальності парламенту та уряду, а її впровадження – Мінерго. НПЕК був спільно розроблений міністерствами довкілля та енергетики.

У **Хорватії** на момент розробки НПЕК функціонувало об'єднане міністерство енергетики та довкілля. Окрім того, функціонує комітет міжсекторального співробітництва, створений урядом, який розробляє та моніторить виконання політики у сфері пом'якшення та адаптації до зміни клімату.

³https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en#final-necps

Чехія демонструє підхід, де кожне секторальне міністерство має відповідні повноваження з питань зміни клімату. НПЕК розроблявся Міністерством промисловості і торгівлі та Міндовкілля.

У **Данії** функціонує Міністерство клімату, енергетики та постачання (Мінклімат), проте НПЕК був розроблений робочою групою Мінклімату та данським Енергетичним агентством (останнє відповідало за моделювання та сценарії), також залучались і відповідні профільні міністерства. Впровадження кліматичної та енергетичної політики – сфера повноважень Мінклімату. У Данії також створена Рада з питань зміни клімату, яка є дорадчим органом з незалежних експертів.

В **Естонії** за розробку та моніторинг імплементації НПЕК відповідало Мінекономіки, а Мінфін – за фінансування плану. Проте, загальні принципи кліматичної політики – це сфера повноважень Міндовкілля.

У **Фінляндії** Міністерство економіки відповідає за довготермінове планування кліматичної політики, Міністерство сільського господарства та лісів – за адаптацію до наслідків зміни клімату, а Міністерство довкілля та клімату – за середньострокове планування у сфері зміни клімату. Міністерство довкілля та клімату координує роботу уряду через спеціальну робочу групу зі зміни клімату.

У **Франції** енергетична та кліматична політика формується Генеральним директором з енергетики та клімату у складі Міністерства екологічного та інклюзивного переходу. Відповідно, цей орган і відповідав за розробку НПЕК. Водночас, інституційна архітектура кліматичної політики набагато складніша, зокрема через процес децентралізації.

У **Німеччині** інституційні рамки кліматичної політики постійно змінюються. Станом на серпень 2022 у складі уряду є два міністерства, які поділяють повноваження у сфері кліматичної політики: Федеральне міністерство довкілля, охорони природи, радіаційної безпеки та захисту споживачів та Федеральне міністерство економіки та кліматичних дій. Останнє, окрім сфер економіки та промисловості, відповідає за енергетичну політику, енергетичний перехід та політику у сфері скорочення викидів парникових газів. Міндовкілля ж головним чином відповідає за питання адаптації до наслідків зміни клімату.

У **Греції** функціонує об'єднане Міністерство довкілля та енергетики.

В **Італії** за кліматичну політику відповідає Міністерство екологічного переходу.

У **Польщі** головним органом у сфері кліматичної політики було Міністерство державних активів (колишнє Міненерго), проте зараз це Міністерство довкілля та клімату, яке відповідає і за більшість енергетичних питань, і за кліматичну політику.

Таким чином, на урядовому рівні в країнах ЄС спостерігається кілька тенденцій:

- Центральним органом, що формує державну політику у сфері пом'якшення наслідків зміни клімату, як правило, є:
 - або міністерство охорони довкілля,
 - або об'єднане міністерство енергетики та клімату,
 - або об'єднане міністерство економіки та клімату (див. Додаток 1).
- Центральним органом, що формує державну політику у сфері адаптації до наслідків зміни клімату, як правило, є міністерство охорони довкілля.
- В усіх країнах секторальні ЦОБВ (транспорт, енергетики, будівництва тощо) мають відповідні функції та повноваження у сфері зміни клімату.
- В усіх країнах присутні механізми тісної координації між ЦОБВ та іншими суб'єктами владних повноважень (особливо з питань енергетики та у федеративних країнах).

Ситуація в Україні

Зміна клімату – особливий об'єкт державної політики в Україні. У першу чергу це пов'язано з тим, що питання зміни клімату, включаючи адаптацію до зміни клімату, не знайшли належного відображення у законодавстві України⁴. Ні Конституція України, ні базовий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» не містять навіть згадки про зміну клімату.

У контексті інституційної архітектури, в Україні відсутній закон, який визначає роль та повноваження державного/-их органу/-ів з питань зміни клімату та адаптації до неї. Функції такого покладені на Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України підзаконним нормативно-правовим актом⁵, а окремі функції – на інші центральні органи.

Так, Міндовкілля забезпечує, серед іншого:

- формування та реалізацію державної політики у сфері регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, охорони озонowego 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;
- нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у сфері зміни клімату і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї та Паризької угоди з відповідних питань;
- реалізацію низки інших завдань, пов'язаних із виконанням міжнародних зобов'язань у сфері зміни клімату.⁶

Мінагрополітики забезпечує здійснення заходів, спрямованих на адаптацію сільськогосподарського виробництва до змін клімату, запобігання зміні клімату та шкідливому впливу сільськогосподарського виробництва на довкілля.

Державна служба з надзвичайних ситуацій бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у реалізації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату⁷.

На практиці, окремі завдання також покладені на Міністерство енергетики (зокрема, щодо розробки національного плану з енергетики та клімату та плану скорочення викидів від великих спалювальних установок).

Такий підхід, вочевидь, головним чином спирається на виконання міжнародних угод як правову основу (підставу) покладання таких повноважень та функцій на ці центральні органи виконавчої влади. Наприклад, для Міндовкілля – це кліматичні угоди (Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Паризька угода), а для Міненерго – виконання зобов'язань за Енергетичним Співтовариством.

Водночас, законність (і відповідно ефективність) такого підходу може викликати сумнів у світлі ст.6 Конституції України, яка вимагає, щоб органи влади здійснювали свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України і відповідно до законів

⁴ Інституційно-правові основи адаптації до зміни клімату в Україні, ПРООН, листопад 2021 р., с.9, [https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2021/Adaptation%20Policy%20Stocktaking%20\(UKR\)%209f3ffe4311%20\(1\).pdf](https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2021/Adaptation%20Policy%20Stocktaking%20(UKR)%209f3ffe4311%20(1).pdf)

⁵ Там само, с.10.

⁶ Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Постанова КМУ №614 від 25.06.2020р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>.

⁷ Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Постанова КМУ №1052 від 16.12.2015р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.

України. Тому, можна погодитись з тим, що вирішення питань статусу, функцій і повноважень державних органів з питань зміни клімату потребує ухвалення окремого закону,⁸ який щонайменше мав би ввести поняття зміни клімату та державної політики у цій сфері.

Процес підготовки Другого (оновленого) національно визначеного внеску України до Паризької угоди свідчить про те, що Міндовкілля наразі залишається центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері зміни клімату.

Водночас, очевидною є потреба в ефективному розподілі функцій щодо реалізації такої політики. У сфері пом'якшення наслідків зміни клімату, сформовані цілі та прийняті зобов'язання щодо скорочення викидів парникових газів потребують практичної реалізації (зокрема, інтеграції в секторальні плани, бюджет, податковий кодекс тощо). Окрім інших органів державної влади (особливо парламенту), їх реалізація неодмінно зачепить сферу повноважень низки ЦОВВ, зокрема Мінекономіки, Міненерго, Мінрегіон, Міндовкілля та ін.

Підсумки

Кліматична політика має тісний зв'язок із практично усіма галузями розвитку та національною безпекою (зокрема, енергетичною безпекою). Реалізація Європейського зеленого курсу в ЄС – яскравий приклад наскрізного впливу кліматичної політики на усі сфери життя. З цих міркувань, інституційні засади архітектури кліматичної політики в Україні потребують окремої уваги, зокрема чіткого визначення законом функцій і повноважень ЦОВВ у цій сфері та їх ефективної координації.

Поточна ситуація з розподілом повноважень у цій сфері призводить до значних ризиків реалізації національних завдань та цілей у сфері зміни клімату в Україні. Так, проєкт національного плану відновлення не враховує такі завдання і не формулює нові в частині енергетики, економічного розвитку та довкілля. Наприклад, жоден із вимірюваних макроекономічних індикаторів ефективності реалізації плану (економічний розділ «Відновлення та розвиток економіки») не містить кліматичних показників (як-от, вуглецева продуктивність/інтенсивність економіки), а деякі розділи передбачають перегляд (в гіршу сторону) навіть існуючих завдань (наприклад, обґрунтування перенесення строків реалізації НПСВ).

⁸ Інституційно-правові основи адаптації до зміни клімату в Україні, ПРООН, листопад 2021 р., с.10, [https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2021/Adaptation%20Policy%20Stocktaking%20\(UKR\)%209f3ffe4311%20\(1\).pdf](https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2021/Adaptation%20Policy%20Stocktaking%20(UKR)%209f3ffe4311%20(1).pdf).

Додаток 1.

Центральні органи виконавчої влади, що формують кліматичну політику в країнах ЄС (станом на серпень 2022).

Країна	Назва органу	Транспорт	Клімат	Довкілля	Енергетика	Економіка
Швеція	Міністерство довкілля					
Чехія	Міністерство довкілля					
Хорватія	Міністерство економіки та сталого розвитку					
Франція	Міністерство екологічного переходу та територіальної єдності*					
Фінляндія	Міністерство довкілля					
Угорщина	Міністерство інновацій та технологій					
Словенія	Міністерство довкілля та територіального планування					
Словаччина	Міністерство довкілля					
Румунія	Міністерство довкілля, вод та лісів					
Португалія	Міністерство довкілля та енергетичного переходу					
Польща	Міністерство клімату та довкілля					
Німеччина	Федеральне міністерство довкілля, охорони природи, радіаційної безпеки та захисту споживачів					
Німеччина	Федеральне міністерство економіки та кліматичних дій					
Нідерланди	Міністерство економіки та зміни клімату					
Люксембург	Міністерство довкілля, клімату та сталого розвитку					
Литва	Міністерство довкілля					
Латвія	Міністерство захисту довкілля та регіонального розвитку***					
Італія	Міністерство екологічного переходу					
Іспанія	Міністерство екологічного переходу та демографічного виклику					
Ірландія	Департамент довкілля, клімату та комунікацій**					
Естонія	Міністерство довкілля					
Данія	Міністр клімату, енергетики та постачання					
Греція	Міністерство довкілля та енергетики					
Болгарія	Міністерство довкілля та вод					
Бельгія	Міністр клімату, довкілля, сталого розвитку та зеленого курсу					
Австрія	Федеральне міністерство кліматичних дій, довкілля, енергетики, мобільності, інновацій та технологій					
*У сфері енергетики поділяють повноваження з міністерством енергетики						
** Формально міністерства відсутні, їх роль виконують «департаменти». Станом на серпень 2022 р. в уряді функціонує міністр транспорту та довкілля, клімату і комунікацій (тобто очолює два департаменти одночасно).						
***Створена спеціальна Координаційна рада з енергетики та зміни клімату під головуванням прем'єр-міністра						
Окремі повноваження у цій сфері.						

