

# Архітектура кліматичного врядування: поняття та загальна характеристика

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](http://www.irf.ua) Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://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](http://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: *“Архітектура кліматичного врядування: поняття та загальна характеристика. 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:

- Що таке «архітектура кліматичного врядування»
- Принципи належного кліматичного врядування
- Правила архітектури кліматичного врядування
- Процеси в архітектурі кліматичного врядування

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



# Що таке «архітектура кліматичного врядування»

Поняття «архітектури кліматичного врядування» наразі не має загально визнаного визначення ні в науковій літературі, ні в політичному дискурсі, ні в законодавстві держав світу. Найближчими за змістом поняттями, вочевидь, можна вважати «належне врядування», «належне екологічне врядування» та «механізм врядування [Енергетичного союзу та кліматичних дій]».

Поняття «врядування» носить політичне навантаження та використовується, як правило, у поєднанні з такими категоріями як демократія та верховенство права. Врядуванням позначають широке коло питань, пов'язаних із здійсненням владних повноважень, здатністю інституцій виконувати свої функції, процесом прийняття рішень, прозорістю та підзвітністю. Відповідно, термін «належне врядування» відображає якість такого врядування.<sup>1</sup> Так, Європейська Комісія свого часу запропонувала п'ять принципів належного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість<sup>2</sup>.

Саме виходячи з цих принципів, в Україні було запропоновано поняття належного екологічного врядування. *Належне екологічне врядування* означає такі правила, процеси та поведінку, коли повноваження у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів здійснюються з дотриманням принципів відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості<sup>3</sup>.

Водночас, у 2018 році в Європейському Союзі був прийнятий Регламент (ЄС) 2018/1999 про врядування Енергетичного союзу та кліматичних дій, яким було запроваджено поняття «механізму врядування», який є структурованим, прозорим та повторюваним (ітеративним) процесом підготовки та впровадження інтегрованих національних планів з енергетики та клімату (ст.1 (1) (d)). Цей регламент нещодавно включено до переліку нормативно-правових актів, які мають імплементувати члени Енергетичного Співтовариства (включаючи Україну).

Поняття «архітектури кліматичного врядування» (climate governance architecture) можна зустріти у дослідженнях щодо глобальних процесів у сфері зміни клімату.<sup>4</sup> Стосовно України це поняття стало актуальним в контексті підготовки спільної заяви України та ЄС за результатами 7-го засідання Ради асоціації в 2021 році, де воно й було використано<sup>5</sup>. Водночас, його зміст можна розуміти по-різному:

- як механізм формування та/чи реалізації кліматичної політики;
- як державне управління у сфері пом'якшення зміни клімату та адаптації до її наслідків;
- як систему функцій та повноважень державних органів з кліматичних питань;
- як систему інструментів кліматичної політики тощо.
- На нашу думку, наповнення поняття «архітектури кліматичного врядування» якимось особливим змістом повинно забезпечувати додану вартість і не підміняти існуючі поняття чи концепції у державному плануванні та управлінні. Беручи це до уваги, вважаємо, що **архітектура кліматичного врядування – це система принципів, правил і процесів формування та реалізації державної кліматичної політики.**

<sup>1</sup> Андрусевич Н., Голубовська-Онисімова Г. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам. Аналітичний документ. – ВЕГО «МАМА-86». – 2018. С.4.

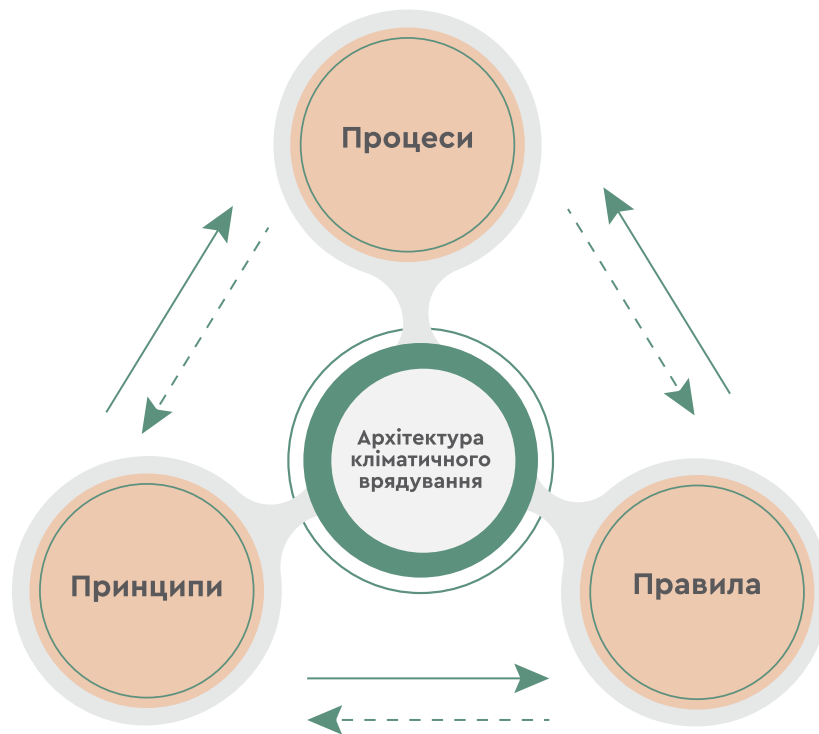
<sup>2</sup> European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428.

<sup>3</sup> Андрусевич Н., Голубовська-Онисімова Г., Op.cit. С.17.

<sup>4</sup> Див., наприклад, Zelli F., *The fragmentation of the global climate governance architecture*, Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 2011 – Wiley Online Library; Biermann, F., Zelli, F., Pattberg, P., & van Asselt, H. (2010). *The Architecture of Global Climate Governance: Setting the Stage. In Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation* (pp. 15–24). Cambridge University Press.

<sup>5</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>.

Рисунок 1. Архітектура кліматичного врядування.



На Рисунку 1 представлено основні три елементи архітектури кліматичного врядування та відповідні основні взаємозв'язки між ними. Засадничим елементом є принципи, які безпосередньо впливають на процеси (як загальні засади їх функціонування) та правила, які мають їм відповідати. У свою чергу, і процеси, і правила опосередковано впливають на принципи, оскільки розкривають їх зміст та деталізують їх на практиці. Правила безпосередньо впливають на процеси формування та реалізації державної кліматичної політики, проте також зазнають зворотного впливу (подібного до впливу процесів на принципи). Процеси кліматичної політики є підпорядкованими двом її іншими елементам і розкривають практичний вимір кліматичної політики.

Таке представлення елементів архітектури кліматичного врядування має цілком прагматичне та практичне значення. І хоч зміст цих елементів ми розглядаємо окремо нижче, вони тісно пов'язані одне з одним. Так, проголошення принципів кліматичної політики позбавлене практичного сенсу, якщо така політика не передбачає конкретних процесів (наприклад, за відсутності стратегічного планування у цій сфері). А самі процеси не можуть виконувати свої функції без чітких встановлених правил (як може, наприклад, функціонувати процес ціноутворення на вуглець без чітких правил). Саме тому, ці елементи об'єднані в єдину систему і мають розглядатись як її елементи.

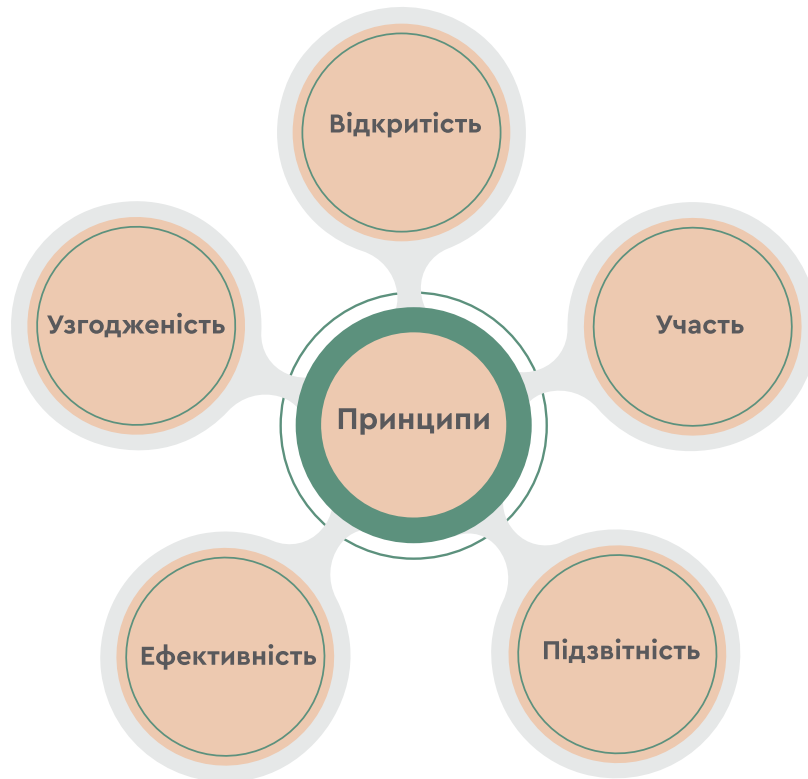
## Принципи належного кліматичного врядування

Для забезпечення належного кліматичного врядування архітектура повинна базуватись на принципах, які є об'єднуючим елементом для правил та процесів з формування та реалізації державної кліматичної політики. Принципи – це ціннісне підґрунтя формування та реалізації політики, а також певні рамки для створення відповідних правил чи реалізації практичних ініціатив, процесів.

Принципи належного врядування визначені у Білій книзі ЄС з врядування 2001 року як такі, що є важливими для створення «більш демократичного врядування» та використовуються для усіх рівнів управління – від глобального до локального.

У сфері екологічної політики важливою є відповідність так званим принципам належного екологічного врядування, які, за аналогією, можна використовувати і для кліматичної політики. Як зазначалось, такими принципами є відкритість (прозорість), участь, підзвітність, ефективність, узгодженість. Саме ці принципи ми пропонуємо розглядати як основу архітектури кліматичного врядування в Україні (Рисунок 2).

Рисунок 2. Принципи архітектури кліматичного врядування.



Варто зазначити, що для демократичних інституцій важливим є комплексне дотримання усіх принципів, оскільки не можливо забезпечити дотримання одного принципу, ігноруючи усі інші. Наприклад, забезпечення участі усіх зацікавлених сторін у розробці кліматичного політики є неможливим без забезпечення прозорості відповідних державних інституцій, які надають громадськості необхідну інформацію чи здійснюють свою політику у зрозумілий та ефективний спосіб.

Розглянемо кожен із принципів.

**Відкритість.** Державні органи повинні працювати відкрито та активно надавати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення. Вони також повинні інформувати мовою, яка є зрозумілою та доступною для звичайного громадянина. Це особливо важливо з метою посилення довіри до інституцій. Доступ до інформації повинен стосуватись як процедур, так і результатів діяльності державних органів.

Відкритість у сфері кліматичної політики сприятиме кращому розумінню звичайними громадянами кліматичних процесів, наслідків зміни клімату та необхідності адаптації до зміни клімату. Наразі громадяни України демонструють низький рівень розуміння кліматичних проблем та шляхів їх вирішення. Відкритість посилить довіру до державних органів та краще сприйняття політичних процесів та практичних дій.

Відкритість передбачає:

- активне поширення інформації органами державної влади про свою діяльність, включаючи плани роботи, проекти рішень, прийняті рішення, зокрема через загально-доступні засоби мережі Інтернет;
- забезпечення доступу до інформації, яка є у розпорядженні органів державної влади;
- забезпечення наявності (збору) інформації, яка є важливою для здійснення функцій органів державної влади та для громадян;
- зрозумілість комунікації (використання спрощеної лексики, нетехнічних резюме);
- висвітлення вигод від прийнятих рішень для громадян, причин таких рішень;
- використання спеціальних засобів для полегшення доступу до інформації людей з особливими потребами;
- ефективна комунікація реформ як таких.

**Участь.** Якість, важливість та ефективність політики залежить від забезпечення широкої участі впродовж усього циклу політики – від концепції до імплементації. Покращення участі забезпечує більше довіри до кінцевого результату, а також до інституцій, які розробляють та впроваджують таку політику.

Питання участі у кліматичній політиці є особливо актуальним з огляду на останні тенденції імплементації Європейського зеленого курсу, де питання інклюзивності та залучення до процесу вироблення кліматичних рішень усіх стейкхолдерів є одним з ключових принципів.

Участь передбачає:

- забезпечення належної участі усіх заінтересованих сторін;
- забезпечення належної участі на всіх рівнях державної влади (від уряду, парламенту, президента до органів місцевого самоврядування);
- забезпечення належної участі щодо всіх видів рішень (від політик і планів до рішень щодо конкретної діяльності);
- забезпечення належної участі на всіх етапах прийняття рішень — від розробки концепцій, проектів до втілення та контролю за виконанням рішень.

**Підзвітність.** Важливо розуміти роль різних інституцій у законодавчому процесі та процесі реалізації, хто за що відповідає та як співвідносяться функції різних інституцій, тому підзвітність – це про чіткий розподіл ролей. Це, серед іншого, стосується і розподілу ролей між різними рівнями влади. Основними компонентами підзвітності є розподіл повноважень щодо стратегічного планування, в межах виконавчої гілки влади та в контексті децентралізації.

Особливо питання підзвітності є актуальним для кліматичної сфери у зв'язку з початком активного формування кліматичної політики та розподілом повноважень між органами державної влади. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України перестає бути єдиним державним органом зацікавленим у кліматичних питаннях, оскільки питання зміни клімату мають все більше впливу на сфери економіки, торгівлі, транспорту, розвитку інфраструктури тощо.

**Ефективність.** Політика повинна бути ефективною та вчасною, будуватись на основі чітких цілей, оцінки майбутнього впливу та, якщо це можливо, попередньому досвіді. Ефективність також залежить від належного прийняття рішень на тому чи іншому ін-

ституційному рівні. Ефективність також залежить від пропорційності (по відношенню до цілей) та прийняття рішень на найбільш доцільному для цього рівні.

Цілі політики повинні бути чіткими та зрозумілими, а також містити конкретні вимірювані індикатори, моніторинг яких здійснюється періодично.

Розглядаючи ефективність, увагу необхідно звертати не лише на існуючі стратегії чи плани, але й на конкретні реформи, які впроваджуються у країні (як в секторальному, так і в широкому контексті).

Ефективність кліматичної політики в Україні в останні роки зростає: приймаються нові стратегічні та нормативно-правові документи, Україна бере активну участь у міжнародному співробітництві з питань зміни клімату та намагається бути частиною Європейського зеленого курсу. Тим не менше, багато кліматичних процесів та питань потребують як законодавчого закріплення, так і практичної імплементації.

**Узгодженість.** Політика та дії повинні бути узгоджені та легко зрозумілі. Секторальні політики та їх інструменти повинні бути взаємоузгодженими з політиками в інших сферах. Потреба в узгодженості в Україні є дуже актуальною у зв'язку з масштабними реформами, які впроваджуються в багатьох дотичних сферах (енергетика, економіка, фінанси, сільське господарство, транспорт тощо), а також з тим, що питання клімату стають наскрізними для усіх політик та повсякденного життя. Узгодженість вимагає політичного лідерства та відповідальності за забезпечення узгодженого підходу в рамках складних систем та процесів. Досягнення узгодженості вимагає наявності стратегічних цілей, оскільки узгодженість має починатись саме на рівні цілей.

Необхідність інтеграції кліматичних питань в усі політики посилює важливість принципу узгодженості, особливо в умовах України, коли окрім реформ у сфері клімату та охорони довкілля, відбуваються масштабні перетворення у дотичних до клімату сферах, як-от енергетика, економіка, транспорт тощо.

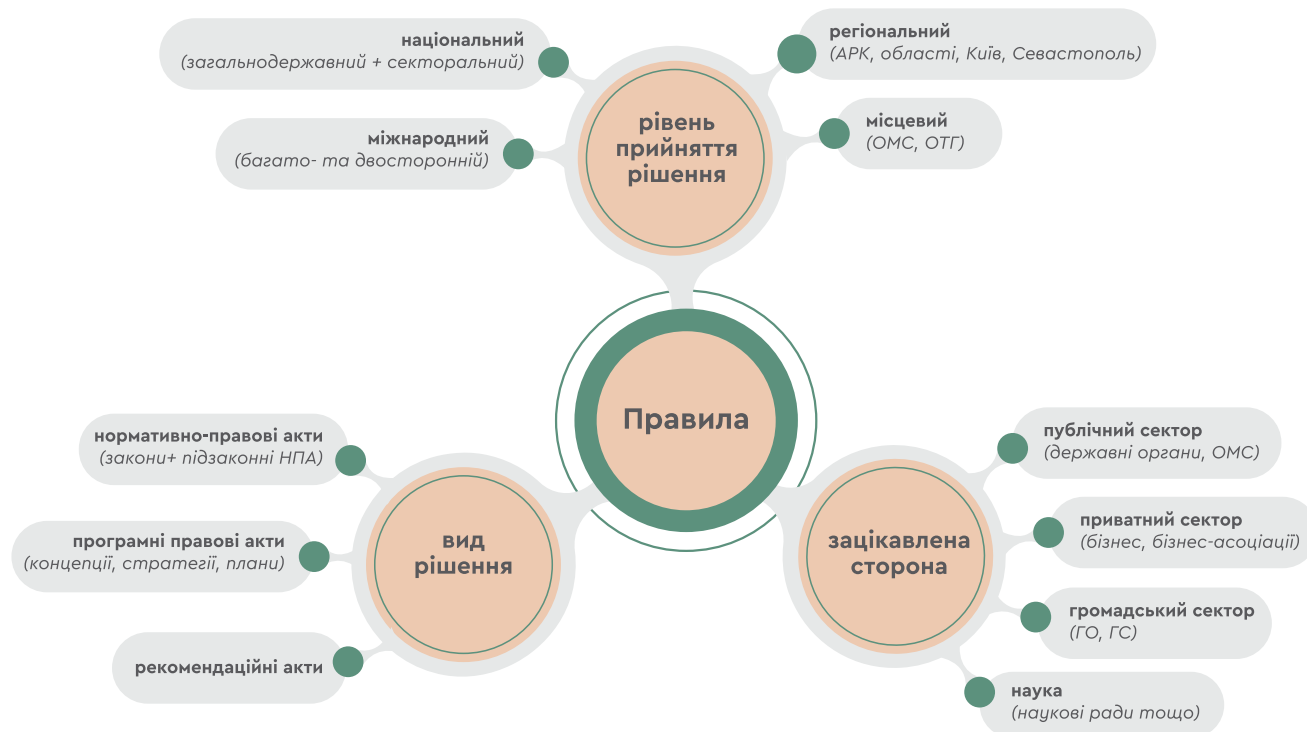
## Правила архітектури кліматичного врядування

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.

Такі правила можуть бути класифіковані з урахуванням різних підходів, але у даному випадку хотілося б зупинитися на тих, які мають важливе значення для розкриття суті врядування – за *рівнем прийняття рішень*, за *видами рішень* та за *зацікавленими сторонами, повноважними приймати рішення чи брати участь у їх прийнятті* (див. Рисунок 3).



Рисунок 3. Правила архітектури кліматичного врядування.



Біла книга «Європейське врядування» виокремила декілька проблем, які потребували врахування та вирішення в частині покращення політики та її врегулювання.<sup>6</sup> Трансформуючи висловлені у ній підходи, доцільно виділити питання, які впливатимуть на ухвалення правил кліматичного врядування:

- рівень прийняття рішень, який має бути прийнятним та ефективним для вирішення/ врегулювання відповідного питання, рівень, на якому існує необхідність втручання;
- поєднання уніфікованого і гнучкого підходів у прийнятті рішень. Такі сфери, як енергетика та довкілля, потребують уніфікованого підходу. Щодо питань зміни клімату, то можна відзначити наступну особливість в ухваленні рішень – ухвалюючи правила, присвячені питанню пом'якшення зміни клімату, переважає застосування уніфікованого підходу, що передбачає прийняття єдиних для всіх правил. У той же час, коли мова йде про адаптацію до наслідків зміни клімату, то найбільш прийнятним є гнучкий підхід в ухваленні рішень, оскільки дозволяє врахувати особливості вразливості територій, регіонів, секторів, населення до наслідків зміни клімату;
- поєднання, комбінування та використання різних рішень для проведення політики у сфері зміни клімату та досягнення кращих результатів її реалізації. Одним з таких напрямів є прийняття не тільки норм права, а й використання потенціалу політико-правових рішень, а також тих рішень, документів, які містять рекомендаційні положення;
- спрощення норм права, уникнення їх надмірної конкретизації, зокрема тих, що приймаються на національному та секторальному рівнях. Ця заувага є актуальною з огляду і на те, що система кліматичного законодавства України наразі формується.

Таким чином **за рівнем ухвалення рішень**, що встановлюють (визначають) правила формування та реалізації державної кліматичної політики України, варто виокремити наступні рівні: міжнародний, національний (загальнодержавний та секторальний (галузевий)), місцевий. Враховуючи сучасну парадигму розуміння врядування, варто

<sup>6</sup> European Governance. A White Paper. EXECUTIVE SUMMARY // COM (2001) 428 final, 25.07.2001.

наголосити на тому, що взаємодія між цими рівнями повинна відходити від вертикального підпорядкування зверху-вниз, натомість передбачати горизонтальну співпрацю там, де це доцільно.

Не зважаючи на те, що мова йде про національну архітектуру кліматичного врядування, визначальне місце в ухваленні правил будь-якою країною є визнання проблематики зміни клімату глобальною проблемою і, як результат, прийняття консолідованих, взаємних дій на міжнародному рівні, розроблення механізмів, участь в реалізації яких підтримувалася б усіма країнами. Зараз активність України на глобальному рівні з питань пом'якшення зміни клімату прямо впливає на формування внутрішньої національної кліматичної політики, відповідно і на ухвалення правил на загальнодержавному та секторальному рівнях. Тут у значній мірі є характерним прийняття програмних правових рішень, в яких відображаються основні напрями розвитку публічної політики, та нормативно-правових актів.

Рівнем, на якому можуть і повинні ухвалюватися правила в кліматичній сфері, є також і місцевий, тобто рівень об'єднаних територіальних громад. Це, зокрема, рівень, на якому базово визначатимуться правила, що розкриватимуть проблематику адаптації до наслідків зміни клімату, що передбачатиме ухвалення відповідних планів дій, стратегій та інших місцевих програмних правових актів, що у свою чергу не позбавляє прийняття і власних норм права, але коло тематичних питань буде значно вужчим.

Стосовно регіонального рівня (який в переважній більшості визначається межами областей в Україні), то його виокремлення є можливим, враховуючи існуючий адміністративно-територіальний поділ, але у майбутньому постане питання щодо його ефективності з огляду на подальший розподіл компетенції та повноважень між суб'єктами загальнодержавного, секторального та місцевого рівнів. У певних секторах цей рівень може бути необхідний, включаючи ті сфери державного управління, які побудовані на строго вертикальній системі управління і мають обласні територіальні органи (наприклад, ДСНС).

Актуальним є питання поєднання, комбінування та використання різних **видів (типів) рішень**, що встановлюють правила у сфері державної кліматичної політики. Базову відмінність між такими рішеннями можна провести на основі того, чи встановлюють вони норми права. З точки зору «норм» у системі кліматичного врядування, вони можуть встановлюватись не лише у формі нормативно-правових актів. Тому серед різноманіття видів можна виокремити рішення у кліматичній сфері – нормативно-правові акти (закони і підзаконні нормативно-правові акти), програмні правові акти та рекомендаційні акти.

Сьогодні в Україні основний масив актів у сфері зміни клімату становлять програмні (планувальні) правові акти, зокрема, різного роду концепції, стратегії та плани заходів (дій), які в основній частині затверджені розпорядженнями КМУ. Проте базу (основу) мали б складати закони та підзаконні нормативно-правові акти, у тому числі для процесу державного планування у цій сфері.

Наразі в Україні відсутній окремий самостійний кліматичний закон чи закони, які б комплексно регулювали державне управління у сфері зміни клімату. Водночас певний прогрес у напрямі розбудови кліматичного законодавства наявний у зв'язку з прийняттям законів та підзаконних нормативно-правових актів з питань моніторингу, звітності, верифікації викидів парникових газів. Потребують напрацювання закони, які будуть визначати процеси в кліматичному врядуванні, наприклад, запровадження національної системи торгівлі викидами, інших шляхів вуглецевого ціноутворення (зокрема в частині екологічного податку на викиди вуглецю), фінансування та державної підтримки у кліматичній сфері, стратегічного планування тощо. Значна частина процесів у структурі кліматичного врядування потребують правил, встановлених нормативно-правовими актами.

Одним із перспективних напрямів розвитку правил архітектури кліматичного врядування є ухвалення зацікавленими сторонами не публічного сектору власних рішень у сфері зміни клімату, які також можуть встановлювати норми права. Мова йде про органи місцевого самоврядування, бізнес та його асоціації, громадянське суспільство, які можуть установлювати власні правила та стандарти у кліматичній сфері. Позитивною стороною прийняття таких рішень є те, що їх подальше впровадження супроводжується високим ступенем добровільності дотримання та виконання.

Не менш важливими для ефективного кліматичного врядування є акти, які мають рекомендаційний характер і спрямовані на зацікавлені особи для реалізації останніми своїх як прав і повноважень, так і виконання обов'язків. Наприклад, це рішення органів державної виконавчої влади, якими надаються рекомендації щодо інтегрування зміни клімату в місцеві, регіональні програмні правові акти.<sup>7</sup> Такі акти є прикладом, що відображає принцип координації між суб'єктами по горизонталі, а не вертикалі. До цієї групи актів (рішень) можна віднести і ті акти, які відображають обмін кращими практиками між зацікавленими сторонами, методологічні рекомендації тощо.

Сьогодні впровадження нового врядування, зокрема європейського, означає, що «лінійна модель насадження політики згори має бути замінена на горизонтальну модель, що базується на зворотному зв'язку, мережах та залученні широкого кола осіб та організацій до процесу творення політики – починаючи від її створення до імплементації на всіх рівнях».<sup>8</sup> Погоджуємося, що така модель передбачає звуження обсягу урядових функцій, зміну стилю управлінської діяльності, що передбачає координацію по горизонталі та залучення усіх зацікавлених сторін до управління.<sup>9</sup>

На нашу думку, «правила» в системі кліматичного врядування мають створюватись на засадах *горизонтальної координації та залучення усіх зацікавлених осіб*. Як результат, це впливатиме на *формування та прийняття правил у кліматичній сфері* із залученням широкого кола зацікавлених сторін, які охоплюються не лише державним (публічним), а також приватним та громадським секторами. Цього потребує реалізація принципів кліматичного врядування, включаючи принципи участі, узгодженості та ефективності.

Останнім часом, саме у кліматичній сфері є особливо актуальним залучення наукової спільноти до процесу розроблення і прийняття рішень, відповідно встановлення правил у кліматичній сфері. Залучення представників наукової спільноти шляхом створення відповідних наукових рад передбачено як Європейським кліматичним законом<sup>10</sup>, так і кліматичними законами держав-членів ЄС (наприклад, Данія<sup>11</sup>, Франція<sup>12</sup>, ФРН<sup>13</sup>).

Прикладом впровадження горизонтальної координації є багаторівневий діалог у сфері енергетики та клімату, передбачений Регламентом 2018/1999 Європейського Парламенту і Ради (ЄС) про врядування Енергетичного союзу і кліматичних дій.<sup>14</sup> Так, кожна держава-член повинна встановити багаторівневий діалог у сфері енергетики та

<sup>7</sup> У 2019 році Міндовкілля України звернулося до обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації з рекомендаціями щодо врахування та включення питань запобігання та адаптації до зміни клімату під час розробки обласних стратегій регіонального розвитку на період 2021–2027 рр. (Інформація щодо включення питань зміни клімату та адаптації до неї у обласні стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 рр. // Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Офіційний портал / Головна / Статті / 24 грудня 2019).

<sup>8</sup> *European Governance. A White Paper*. PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE // COM (2001) 428 final, 25.07.2001.

<sup>9</sup> *Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем* / А.Ф. Колодій // Демократичне врядування. – 2012. – Вип. 10. – С. 10.

<sup>10</sup> *European Climate Law* // Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law').

<sup>11</sup> *Climate Act* № 965 of 26 June 2020.

<sup>12</sup> Law № 2019–1147 of 8 November 019 *on Energy and the Climate*.

<sup>13</sup> *Federal Climate Change Act* (Bundes-Klimaschutzgesetz) of 12 December 2019.

<sup>14</sup> *Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action*, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance).

клімату згідно з національними правилами, у рамках якого місцеві органи, організації громадянського суспільства, бізнес-спільнота, інвестори, інші відповідні стейкхолдери та громадськість можуть брати активну участь і обговорювати різні сценарії, передбачені в енергетичних і кліматичних політиках, у тому числі на довгострокову перспективу, а також відстежувати прогрес.

Горизонтальна координація у кліматичному врядуванні є актуальною не лише в частині залучення усіх зацікавлених осіб, але й для управлінської вертикалі, публічного адміністрування, яке реалізується урядом, міністерствами та відповідними ЦОВВами. Комплексний характер зміни клімату охоплює загальні питання пом'якшення та адаптації до наслідків зміни клімату, процесів вуглецевого ціноутворення, кліматичного фінансування тощо, але також передбачає їх конкретизацію у відповідних секторах. Це у свою чергу призводить до фрагментації врядування – ситуації, коли наявні множинні інституції у відповідній сфері, які відрізняються за характером, територіальним охопленням та предметною сферою.<sup>15</sup> А тому така фрагментація потребує усунення шляхом впровадження горизонтальної координації та взаємоузгодженості загальних і секторальних політик у кліматичному врядуванні при прийнятті відповідних правил.

## Процеси в архітектурі кліматичного врядування

Як і інші елементи архітектури кліматичного врядування, «процеси» включають низку пов'язаних між собою складових. Назва «процеси» є узагальнюючою і не передбачає додаткової субординованої структури її складових. Її складові різні за формою, об'єктом та змістом, проте їх об'єднує практичний вимір кліматичної політики: її основні інструменти, механізми та форми (Рисунок 4).

Рисунок 4. Процеси як елемент архітектури кліматичного врядування.



<sup>15</sup> The Architecture of Global Climate Governance: Setting the Stage. Biermann, Frank; Zelli, Fariborz; Pattberg, Philipp; van Asselt, Harro Published in: Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation. 2010.

Як видно із Рисунку 4, процеси, як елемент архітектури кліматичного врядування, включають:

- Стратегічне планування та прогнозування.
- Інтеграція зміни клімату в інші політики.
- Облік та моніторинг, звітність, верифікація викидів парникових газів.
- Адаптація до наслідків зміни клімату.
- Фінанси і державна підтримка.
- Ціноутворення на вуглець.
- Діалог.
- Науковий супровід.
- Справедлива трансформація.
- Міжнародна співпраця.

Зрозуміло, ці процеси є дуже різними, а деякі за своєю формою чи змістом можна вважати окремими самостійними інструментами, механізмами чи навіть системами. Власне з точки зору інших сфер державного регулювання вони такими і є. Водночас, для цілей архітектури кліматичного врядування ми пропонуємо розглядати **процеси, як невід'ємні сфери, механізми та інструменти державної кліматичної політики**. Їх виокремлення дає можливість системно представити основні предметні сфери, напрямки та інструменти кліматичної політики.

Перелік процесів може змінюватися чи уточнюватися в результаті як публічного діалогу, так і розвитку самої кліматичної політики в Україні та світі. Важливо те, що цілісна державна кліматична політика повинна забезпечити синхронну реалізацію усіх процесів: надмірна увага одним процесам може залишити осторонь інші, що підриває цілісність кліматичної політики та ефективність кожного окремого процесу.

**Стратегічне планування та прогнозування** передбачають встановлення цілей та шляхів їх досягнень на основі не лише політичних міркувань чи амбіцій, але й обґрунтованих макроекономічних та кліматичних прогнозів і моделювання. Так, в Європейському Союзі у сфері пом'якшення зміни клімату цей процес головним чином відбувається в рамках формування та реалізації об'єднаних планів з енергетики та клімату, а також довгострокових стратегій низьковуглецевого розвитку (що регулюється Регламентом (ЄС) 2018/1999 про врядування Енергетичного союзу та кліматичних дій).

**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.

**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.

**Ціноутворення на вуглець** – загальна назва усіх 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.

**Міжнародна співпраця** є невід'ємною складовою будь-якою національної кліматичної політики та допомагає інтегрувати її в глобальну архітектуру кліматичного врядування. Це, передусім, означає участь України в процесах за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Паризької угоди до неї, а також інших багатосторонніх та міжнародних ініціативах.

**Адаптацію до наслідків зміни клімату** ми пропонуємо виділити в окремий процес, оскільки посилення адаптаційної спроможності та стійкості соціальних, економічних та екологічних систем до зміни клімату є особливою предметною сферою кліматичної політики.

**Фінанси і державна підтримка** є необхідним елементом реалізації будь-яких державних стратегій, особливо у сфері зміни клімату, де масштаби трансформації та потреби у довгострокових інвестиціях надзвичайно високі.

**Діалог** із зацікавленими сторонами потребує спеціальної уваги, щоб процес консультацій та врахування думки ключових зацікавлених сторін (включаючи соціальних партнерів та громадські організації) забезпечив соціальну та політичну прийнятність цілей та завдань кліматичної політики, сприяв її вдосконаленню та враховував інтереси громадян.

**Науковий супровід** 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 пропонуваніх рішень.

**Справедлива трансформація** вугільних регіонів є окремим важливим процесом для України з огляду на історично високу соціальну, економічну та політичну вагу видобувної галузі в країні.

Рисунок 5. Схема архітектури кліматичного врядування.





МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ

