



ІНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВІ ОСНОВИ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ

Листопад 2021

Ця публікація була підготовлена в рамках Проекту EU4Climate, що фінансується Європейським Союзом (ЄС) і реалізується ПРООН. EU4Climate надає підтримку країнам у виконанні Паризької угоди та у запровадженні вдосконалень до кліматичної політики та законодавства, спрямованих на обмеження впливу кліматичних змін на життя громадян і досягнення більшого ступеня стійкості до таких змін. Урядам шести країн Східного партнерства ЄС (Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Республіки Молдова та України) EU4Climate допомагає запроваджувати заходи на протидію кліматичним змінам і на створення економіки з низьким рівнем викидів, стійкої до кліматичних змін.

У звіті надано оцінку інституційно-правової бази адаптації до зміни клімату в Україні, визначено наявні механізми чи їх відсутність та підготовлено рекомендації щодо можливих варіантів належного інституційно-правового забезпечення процесу адаптації до зміни клімату в Україні, а також координаційного механізму у цій сфері.

Оцінити наявну інституційно-правову базу адаптації до зміни клімату в Україні,

Координація проекту: Вікторія Яшкіна

Аналіз і текст: Зоряна Козак

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її вміст є виключною відповідальністю авторів документу і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу та ПРООН.

Програма розвитку ООН в Україні

вул. Кловський узвіз, 1, Київ, 01021, Україна

Тел.: +380 (44) 253-9363

www.ua.undp.org

<https://eu4climate.eu>

ЗМІСТ

Скорочення

Методологія

1. ЗАКОНОДАВЧІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА СЕКТОРАЛЬНОМУ РІВНЯХ	9
1.1. Національне та секторальне законодавство України у сфері адаптації до зміни клімату	9
1.2. Роль, функції та повноваження державних органів з питань адаптації до зміни клімату	10
1.3. Політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату на національному та секторальному рівні	12
2. РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ ВИМІР АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ	16
2.1. Роль, функції та повноваження органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань адаптації до зміни клімату	16
2.2. Політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату на регіональному та місцевому рівнях	17
2.3. Стратегічне планування заходів адаптації до зміни клімату на обласному рівні	17
2.4. Стратегічне планування заходів адаптації до зміни клімату на рівні міст	19
3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	23
3.1. Загальні висновки	23
3.2. Рекомендації	23
ДОДАТОК I. Національна таблиця готовності до формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату	28
ДОДАТОК II. Опитування щодо формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату в Україні	29
ДОДАТОК III. Інституційно-організаційний механізм формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату в Україні	40

СКОРОЧЕННЯ

ВРУ	Верховна Рада України
ДБН	державні будівельні норми
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінагрополітики	Міністерство аграрної політики та продовольства України
Міндовкілля	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
ОВД	оцінка впливу на довкілля
ОМС	органи місцевого самоврядування
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ОТГ	об'єднана територіальна громада
ПДСЕРК	план дій сталого енергетичного розвитку та клімату
ПУРБ	план управління річковим басейном
ПУРЗ	план управління ризиками затоплення
РНБО	Рада національної безпеки і оборони України
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Останнім часом кліматичні питання все частіше з'являються на політичному порядку денному України. Це і скорочення викидів парникових газів, і рівень кліматичних амбіцій України, і система торгівлі викидами парникових газів, і механізм карбонового коригування імпорту. Такий інтерес до питань зміни клімату пов'язаний з останніми тенденціями в Європейському Союзі щодо переходу до кліматично нейтральної Європи до 2050 року. Саме така амбітна мета є основою проголошеного у грудні 2019 року Європейського зеленого курсу. Україна заявила про свої наміри стати частиною Європейського зеленого курсу, а, отже, основні принципи щодо декарбонізації та озеленення усіх сфер суспільного життя повинні втілюватись і в Україні.

Питання адаптації до зміни клімату є не менше актуальними у контексті Європейського зеленого курсу. Нещодавно ЄС прийняв нову Стратегію з адаптації до зміни клімату, яка переміщує фокус з вивчення проблеми на розробку рішень з адаптації до зміни клімату, а також на перехід від планування до реалізації заходів.

Необхідність розробки стратегії з адаптації до зміни клімату в Україні стоїть на порядку денному давно. Це підтверджується і низкою стратегічних документів та урядових планів, зокрема, Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14.09.2020 передбачає розробку та прийняття Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів оприлюднило проект Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату 1 березня 2021 року на своїй офіційній сторінці для консультацій з громадськістю.

Поряд із закріпленням основних засад та принципів впровадження заходів з адаптації до зміни клімату в Україні, важливо запровадити дієвий координаційний механізм адаптації, який би визначав повноваження та функції державних органів у цій сфері. Такий механізм має стосуватись не лише національного рівня, але й обласного рівня чи рівня міст.

Мета аналітичної записки – оцінити наявну інституційно-правову базу адаптації до зміни клімату в Україні, визначити наявні механізми чи їх відсутність, та, базуючись на основних висновках, підготувати рекомендації щодо можливих варіантів належного інституційно-правового забезпечення процесу адаптації до зміни клімату в Україні, а також координаційного механізму у цій сфері.

Висновки та рекомендації аналітичної записки зроблені на основі картування інституційно-правового забезпечення адаптації до зміни клімату на національному рівні та на обласному/місцевому рівні, а також відповідно до визначених секторів (біорізноманіття; водні ресурси; енергетика; лісове господарство; міста та територіальні громади; охорона здоров'я; рибне господарство; сільське господарство та ґрунти; транспорт та інфраструктура; туризм; берегові смуги).

Сподіваємось, що висновки та рекомендації, викладені в аналітичній записці, будуть корисними під час розробки інституційно-правового механізму адаптації до зміни клімату в Україні.

МЕТОДОЛОГІЯ

Мета аналітичної записки – оцінити наявну інституційно-правову базу адаптації до зміни клімату в Україні та, базуючись на основних висновках, підготувати рекомендації щодо можливих варіантів належного інституційно-правового забезпечення процесу адаптації до зміни клімату в Україні.

Аналітична записка складається з трьох основних блоків: (1) Аналіз національного та секторального рівня законодавчої та інституційної основ адаптації до зміни клімату в Україні; (2) Аналіз регіонального та місцевого виміру адаптації до зміни клімату в Україні; (3) На основних висновках обидвох блоків базується розділ з рекомендаціями щодо необхідних змін і пропозиціями щодо створення координаційного механізму у сфері адаптації до зміни клімату.

Підготовці аналітичної записки передувало картування інституційно-правового забезпечення адаптації до зміни клімату на національному рівні та на обласному/місцевому рівні, а також відповідно до визначених секторів. Картування полягало у формуванні інформаційної бази даних, що містить узагальнену інформацію повноважень та функцій міністерств, центральних органів виконавчої влади, дорадчих органів у сфері адаптації до зміни клімату, а також аналіз секторального законодавства на предмет повноважень державних органів та положень щодо адаптації до зміни клімату у визначених секторах. Інформаційна база також включає аналіз загальнонаціональних стратегічних документів, стратегій/планів/концепцій у секторах адаптації до зміни клімату, а також стратегічних документів регіонального та місцевого рівня.

Для цілей даного дослідження було визначено 12 секторів, які стосуються адаптації до зміни клімату, щодо яких проводився аналіз як повноважень державних органів, так і аналіз законодавства та стратегічних документів, а саме:



Біорізноманіття;



Водні ресурси;



Енергетика;



Лісове господарство;



Міста та територіальні громади;



Охорона здоров'я;



Рибне господарство;



Сільське господарство та ґрунти;



Транспорт та інфраструктура;



Туризм;



Берегові смуги.

Також розглядались питання, що мають міжсекторальний/наскрізний характер.

Для кожного сектору було проаналізовано: (1) законодавство (закони України, кодекси, нормативно-правові акти КМУ, нормативно-правові акти центральних державних органів влади); (2) стратегії, програми та плани (загальнонаціональні, секторальні); (3) регіональні та місцеві стратегії/плани (обласні стратегії розвитку, програми соціально-економічного розвитку, стратегічні документи з питань, дотичних до адаптації до зміни клімату, стратегії розвитку міст, програми соціально-економічного розвитку міст, стратегії та програми міст з питань, дотичних до адаптації до зміни клімату).

Під час аналізу для цілей даного документа проєкт Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, оприлюднений Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів 1 березня 2021 року¹, не брався до уваги.

Під час формування рекомендацій враховувались підходи, які застосовуються в ЄС під час планування заходів з адаптації до зміни клімату. З метою врахування підходів ЄС документ містить Додаток «Національна таблиця готовності до формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату».

Дані для аналізу використовувались з відкритих джерел інформації.

1. <https://mepr.gov.ua/news/36922.html>.

РОЗДІЛ 1

ЗАКОНОДАВЧІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА СЕКТОРАЛЬНОМУ РІВНЯХ



НАЦІОНАЛЬНЕ ТА СЕКТОРАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ

Питання зміни клімату, включаючи адаптацію до зміни клімату, не знайшли належного відображення у законодавстві України, вони відсутні і в Основному Законі країни. Як загальне, так і спеціальне (у т. ч. секторальне) законодавство демонструють несистемний, розрізнений та фрагментарний підхід до кліматичних питань. Окремого спеціального закону чи законопроекту, присвяченого зміні клімату та адаптації до неї, в Україні немає. Найбільше положень, присвячених адаптації до зміни клімату, зустрічається у політико-правових документах, таких як концепції, стратегії тощо.

Зацікавленість і політична воля суб'єктів державної влади просувати відповідні політики безпосередньо **впливають на розвиток** національного **законодавства** та правового регулювання предметних питань **політик**. Це стосується і питання зміни клімату загалом та адаптації до неї зокрема. В останні роки простежується ріст інтересу як законодавчої, так і виконавчої влади. Водночас діяльність парламенту України з цих питань прямо залежить від діяльності органів центральної виконавчої влади з розроблення та напрацювання проєктів законів. Варто зауважити, що розвиток кліматичної політики та формування кліматичного законодавства активно підтримуються міжнародними інституціями, організаціями шляхом надання технічної допомоги та інших форм допомоги.

З прийняттям у 2020 році указів Президента України та введенням в дію рішень РНБО², **зміна клімату та адаптація до неї** була покладена у розріз **екологічної безпеки** України, а розробка стратегії з екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату стала одним з першочергових заходів. Визначені ними заходи перебувають у процесі розроблення чи обговорення і впливатимуть на розвиток законодавства України в майбутньому.

Сьогоднішній **стан законодавства у сфері зміни клімату та адаптації** до неї характеризується **відсутністю системного та комплексного підходу** до врегулювання цих питань, **наявністю правових прогалин**. Ці питання не визначені та не врегульовані в Основному Законі, кодифікованих актах та більшості законів України.

Конституція України не містить згадки чи положення про зміну клімату, пом'якшення чи адаптацію до неї. Це свідчить про те, що проблеми зміни клімату не перебували в центрі уваги органів законодавчої та виконавчої влади України при прийнятті Основного Закону у 1996 році. Хоча дана проблематика уже знаходилася серед пріоритетів міжнародної спільноти: у 1992 році вже була прийнята Рамкова конвенція ООН зі зміни клімату, яку Україна підписала практично через місяць (11.06.1992), хоча ратифікувала лише через п'ять років (13.05.1997)³. Включення відповідних положень в Основний Закон України піднімає політико-правову вагу питань зміни клімату, у тому числі адаптації до неї, а також можливість застосування конституційного механізму захисту прав та свобод людини.

Аналогічний стан характерний і для правового регулювання адаптації до зміни клімату кодексами, законами України та **секторальним законодавством**, які за окремими виключеннями, містять поодинокі згадки про зміну клімату. У певній мірі питання зміни клімату та адаптації до неї були предметом стратегічних документів, які у переважно прийняті постановами та розпорядженнями КМУ, частковими рішеннями Президента України та ВРУ.

Водночас **секторальне законодавство є важливим** для правового регулювання адаптації до зміни клімату, оскільки встановлює механізми, які впливають на визначення адаптаційних заходів. У той же час рівень розвитку секторального законодавства є різним і **потребує перегляду та реформування**.

2. Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»; Рішення РНБО України від 14.09.2020;

Указ Президента України від 23.03.2021 № 111/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»; Рішення РНБО України від 23.03.2021.

3. United Nations Framework Convention on Climate Change. Status of Treaty at 15.11.2020.

В одних секторах є поступ (наприклад, водне законодавство було реформоване шляхом прийняття змін щодо басейнового управління), інші сектори потребують вдосконалення (зокрема, сектор туризму), а є й такі, що залишені поза належним врегулюванням, зокрема берегові смуги та їх адаптація до зміни клімату.

У підсумку, існує як необхідність комплексного врегулювання питань зміни клімату у національному законодавстві, так і систематизації секторального законодавства з точки зору адаптації до зміни клімату. Рамки такого вдосконалення могли б бути встановлені в процесі синхронізації України з Європейським зеленим курсом чи розробці власного політико-правового документа з зеленої трансформації України.

В Україні відсутній спеціальний закон, сферою регулювання якого була б **зміна клімату чи адаптація до зміни клімату**. Не виконують його функцій існуючі спеціальні закони, зокрема і в екологічній сфері. Наприклад, Закон України **«Про охорону навколишнього природного середовища»** не містить жодних положень, присвячених зміні клімату чи адаптації до зміни клімату, відповідно відсутні як спеціальні статті, так і розділи. Наявність спеціального закону (самостійного, окремого закону чи закону про комплексні зміни в чинне законодавство) дозволила б врегулювати не лише загальні питання зміни клімату (як то мета, цілі, завдання, принципи, суб'єкти), але й врегулювати питання архітектури кліматичного врядування, координації діяльності державних органів та інших зацікавлених осіб стосовно адаптації до зміни клімату.

1.2

РОЛЬ, ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ З ПИТАНЬ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ

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 актом. Не зважаючи на це, залишається не вирішеним питання статусу органу, який повинен виконувати такі функції, його повноважень та спроможностей щодо комплексного, взаємоузгодженого та інтегрованого регулювання адаптації до зміни клімату у різних секторах економіки, в яких функціональне наповнення державної політики, її забезпечення та виконання покладено на інші міністерства та центральні органи виконавчої влади.

Основи статусу, функцій та повноважень державних органів закладені у Конституції України, усе інше законодавство повинно ухвалюватися на її виконання та з врахуванням її вимог.

Як зазначено у ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а **органи влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України і відповідно до законів України**. Чинні закони як загальні, так і спеціальні (у т. ч. секторальні) практично не містять положень, які б визначали функції та повноваження органів влади з питань зміни клімату та адаптації до неї. Вони визначають компетенцію та повноваження органів влади загалом по формуванню та здійсненню державної політики (зокрема, ВРУ та КМУ), або щодо державної політики у визначених сферах (наприклад, міністерства та інші ЦОВВ). Тому вирішення питань статусу, **функцій і повноважень** державних органів з питань зміни клімату, зокрема адаптації до зміни клімату, **потребує ухвалення закону**.

На практиці **подальша конкретизація** таких **повноважень**, а часом і вихід за межі повноважень, визначених законами, здійснюється шляхом прийняття **підзаконних нормативно-правових актів**. В основному такими актами є положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Лише поодинокі положення містять серед завдань міністерств питання, присвячені чи пов'язані з адаптацією до зміни клімату. Так, відповідно до покладених завдань:

- Мінагрополітики забезпечує здійснення заходів, спрямованих на адаптацію сільськогосподарського виробництва до змін клімату, запобігання зміні клімату та шкідливому впливу сільськогосподарського виробництва на навколишнє природне середовище;⁴
- ДСНС взаємодіє з міжнародними організаціями і національними гідрометеорологічними службами іноземних держав, представляє Україну у Всесвітній метеорологічній організації, бере участь в межах повноважень, передбачених законом, у реалізації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.⁵

Центральним органом виконавчої влади із реалізації завдань у кліматичній сфері визначено Міндовкілля, до основних завдань якого віднесено забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї та Паризької угоди.⁶ Серед завдань якого зокрема передбачено:

- забезпечення нормативно-правового регулювання (розроблення проєктів нормативно-правових актів, видання нормативно-правових актів) в межах повноважень, передбачених законом) з питань адаптації та підвищення опірності до зміни клімату;
- забезпечує виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї, Паризької угоди та вносить на розгляд КМУ пропозиції щодо забезпечення їх виконання;
- здійснює функції уповноваженого органу виконавчої влади, який від імені держави бере участь в роботі Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, готує, затверджує і подає до Секретаріату конвенції інформацію на виконання рішень Конференції Сторін та інші завдання згідно з положенням про міністерство.⁷

Водночас, потребує вирішення низка питань інституційного забезпечення адаптації до зміни клімату, зокрема визначення:

- механізму узгодження та координації дій різних міністерств та інших ЦОВВ, повноваження яких закріплені у секторальному законодавстві і тісно пов'язані з впровадженням адаптаційних дій у різних секторах економіки;
- правового статусу та рівень державного органу, який координуватиме діяльність органів влади та інших зацікавлених осіб з адаптації до зміни клімату (чи це буде окреме міністерство, чи складова частина діючого міністерства, чи орган виводитиметься на рівень КМУ шляхом введення посади віце-прем'єр міністра з питань зміни клімату тощо);
- пріоритетності питань адаптації до зміни клімату у діяльності міністерств та інших ЦОВВ. Оскільки питання зміни клімату є наскрізними і стосуватимуться усіх органів виконавчої влади, тому повинні впроваджуватися такими, проте ступінь важливості та пріоритетності того чи іншого сектору адаптаційних питань може впливати на обсяг компетенції та повноважень відповідних органів.

4. Пп. 53 п. 4 [Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України](#), затвердженого постановою КМУ від 17.02.2021 № 124.

5. Пп. 30 п. 4 [Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій](#), затвердженого постановою КМУ від 16.12.2015 № 1052.

6. Пп. 1 та 2 п.3 [Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України](#), затвердженого постановою КМУ від 25.06.2020 № 614.

7. Пп. 56-61 п.4 [Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України](#), затвердженого постановою КМУ від 25.06.2020 № 614.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА СЕКТОРАЛЬНОМУ РІВНІ

Політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату не визначені у законах України. Стратегічне планування з питань адаптації до зміни клімату в Україні відбувається дуже фрагментарно і стосується лише окремих елементів. Документи, які охоплюють питання зміни клімату, як правило, містять лише окремі положення й щодо адаптації. Низка стратегій та планів вказують на потребу розробки та прийняття окремої стратегії адаптації до зміни клімату. Прийняті останнім часом документи державного планування містять більш комплексне розуміння проблематики адаптації до зміни клімату. Секторальні політико-правові інструменти, передбачені відповідними законами, потребують системного вдосконалення для забезпечення адаптації до зміни клімату.

Основними політико-правовими інструментами державної політики, зокрема і адаптації до зміни клімату, є документи стратегічного планування, ухвалені органами влади у відповідності до повноважень та у межах, встановлених Конституцією України і відповідно до законів України. Вони можуть бути прийняті у різних формах – концепціях, стратегіях, програмах, планах дій.

Сьогодні чинні закони⁸ практично не визначають політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату. Тому питання адаптації до зміни клімату наразі можна розглядати лише в контексті інших чинних документів стратегічного планування.

Серед викликів і бар'єрів на шляху досягнення стратегічних цілей за напрямом забезпечення безпечного довкілля для населення Національна економічна стратегія називає відсутність «комплексної скоординованої політики щодо адаптації до зміни клімату різних галузей економіки та суспільного життя»⁹. Такий висновок підтверджується аналізом стратегічних документів (стратегій, планів, концепцій) як загального характеру, так і секторального спрямування за напрямками, дотичними до питань зміни клімату, як-от водні ресурси, біорізноманіття, лісове господарство, рибне господарство, сільське господарство, транспорт тощо.

На необхідність розробки та прийняття спеціального документа щодо адаптації до зміни клімату вказує низка документів. Зокрема, Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14.09.2020¹⁰, План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року від 6 грудня 2017 року¹¹, Національна економічна стратегія на період до 2030 року від 3 березня 2021 року¹², План пріоритетних дій Уряду від 24 березня 2021 року¹³. Питання важливості адаптації до зміни клімату підкреслено у Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року¹⁴, яка зазначає, що «у довгостроковій перспективі в Україні адаптація до зміни клімату матиме такий самий ступінь пріоритетності, що і запобігання зміні клімату».

Необхідні напрями дій щодо адаптації визначаються, головним, чином, Концепцією реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року¹⁵ та Стратегією низьковуглецевого розвитку України до 2050 року, і включають:

- розроблення і здійснення дієвих заходів адаптації до зміни клімату та підвищення опірності до пов'язаних з кліматом ризиків і стихійних лих для сфер охорони здоров'я, життєдіяльності людей, секторів економіки та природних екосистем;

8. Окрім тих законів, якими затверджені політико-правові інструменти, наприклад, [Основні засади \(стратегія\) державної екологічної політики на період до 2030 року](#) (Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII).

9. Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ від 03.03.2021 № 179.

10. [Указ Президента України](#) від 14.09.2020 № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України».

11. План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року від 06 грудня 2017 року, затверджений розпорядженням КМУ від 06.12.2017 № 878-р.

12. Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ від 03.03.2021 № 179.

13. [Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік](#). Розпорядження КМУ від 24.03.2021 № 276-р.

14. Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Протокольне рішення КМУ від 18.07.2018 № 28.

15. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схвалена розпорядженням КМУ від 07.12.2016 № 932-р.

- розроблення та запровадження механізму формування адаптаційної політики за принципом від місцевого (регіонального) до національного рівня, приділяючи пріоритетну увагу діям тих громад і секторів економіки, які є найбільш вразливими до впливів зміни клімату;
- визначення та впровадження підходів і технологій, які передбачають збалансоване управління природними екосистемами;
- створення загальнодержавної системи управління ризиками, зумовленими зміною частоти та інтенсивності екстремальних явищ погоди і стихійних лих на території України, а також міграцією людей внаслідок кліматичних чинників;
- реалізація разом із сусідніми країнами-партнерами транскордонних проєктів з адаптації до зміни клімату;
- розширення бази знань, науково обґрунтованого визначення потреб і видатків, впровадження інноваційних підходів та створення умов для залучення зовнішніх інвестицій;
- підвищення інституційної спроможності;
- забезпечення просвітницької та роз'яснювальної роботи з громадськістю;
- урахування регіональних (місцевих) особливостей лісів при впровадженні заходів із запобігання зміни клімату та адаптації до неї;
- взаємодія між вирішенням проблем зміни клімату й іншими викликами (такими як розвиток біоекономіки, продовольчої безпеки, сільських територій, рекреації, туризму збереження біорізноманіття тощо);
- синергізм заходів із запобігання зміни клімату та адаптації до неї.

Також передбачено низку конкретних заходів,¹⁶ зокрема:

- розроблення рекомендацій адаптації сільського господарства до зміни клімату на період до 2030 року;
- розроблення і затвердження середньострокового плану дій адаптації лісового господарства України до зміни клімату;
- забезпечення включення заходів адаптації до зміни клімату до планів управління річковими басейнами;
- забезпечення врахування прогностичних карт можливого затоплення внаслідок зміни клімату об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури на прибережних територіях Чорного та Азовського морів під час планування, будівництва та реконструкції таких об'єктів;
- забезпечення врахування фактору зміни клімату під час розроблення і реалізації Національної транспортної стратегії;
- забезпечення розроблення, удосконалення і впровадження державних будівельних норм з урахуванням фактору зміни клімату;
- забезпечення розроблення і затвердження плану заходів щодо адаптації населення до зміни клімату;
- забезпечення врахування фактору збільшення частоти та інтенсивності небезпечних та стихійних гідрометеорологічних явищ внаслідок зміни клімату у процесі управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- підготовка та виконання пілотних проєктів з розроблення і реалізації місцевих планів адаптації до зміни клімату на рівні регіонів, а також міст, селищ і сіл;
- забезпечення включення заходів адаптації до зміни клімату до проєктів організації територій об'єктів природно-заповідного фонду.

Частина¹⁷ із зазначених заходів відображені у Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року.

Зв'язок питання адаптації до зміни клімату із Цілями сталого розвитку прослідковується у стратегічних документах, проте не містить жодної деталізації (наприклад, Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019¹⁸).

16. План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, затверджений розпорядженням КМУ від 06.12.2017 № 878-р.

17. Пункти 119, 121-124 Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням КМУ від 21.04.2021 № 443-р.

18. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30.09.2019 № 772/2019.

Щодо секторального стратегічного планування, то такі документи містять низку заходів, які можна розглядати як такі, що сприятимуть адаптації до зміни клімату, проте галузеві документи не вказують на зв'язок таких заходів власне з адаптацією до зміни клімату. Наприклад, у сфері біорізноманіття – впровадження в практику господарювання елементи екологічно безпечного, збалансованого використання природних ресурсів; зменшення загрози опустелювання, дегуміфікації та деградації земель¹⁹ тощо; у сфері водних ресурсів – підвищення ефективності та екологічної безпеки водокористування; зменшення залежності вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов; забезпечення функціонування меліоративних систем і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь²⁰ тощо.

Відображення планування інтеграції питань адаптації до зміни клімату до секторальних політик спостерігається у сфері лісового господарства через «запровадження системи управління лісовим господарством на основі збалансованого забезпечення лісами економічних, екологічних, соціальних функцій з урахуванням необхідності адаптації до зміни клімату, збереження біорізноманіття, участі громадськості в прийнятті рішень та прозорості»²¹; у сфері сільського господарства через «застосування кліматично орієнтованих методів ведення сільського господарства»²² та у сфері містобудування через «збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень»²³.

Державна політика та законодавство в окремих секторах розвитку передбачає налагоджений спеціальний механізм політико-правових інструментів регулювання у відповідних сферах. Наприклад, у сфері використання водних ресурсів можна виділити низку таких інструментів: від планів управління річковими басейнами до вимог щодо забруднення та дозволів на спеціальне водокористування. Очевидно, що ефективна політика з адаптації до зміни клімату повинна забезпечити врахування цих питань у секторальних політико-правових інструментах (або у формі спеціальних інструментів щодо адаптації до зміни клімату, або у формі інтеграції цих питань у вже існуючі інструменти). Наразі секторальне законодавство (зокрема кодекси та закони) не встановлює спеціальні політико-правові інструменти щодо адаптації до зміни клімату.

Серед інструментів, які використовуються для формування і реалізації державної політики у певних сферах та мають безпосереднє відношення до адаптації до зміни клімату, можна виділити спеціальне планування користування (використання) та охорони окремих ресурсів (ПУРБи, містобудівна документація з планування територій, включаючи схеми планування територій тощо), дозвільну систему, реагування на надзвичайні ситуації (наприклад, ПУРЗи), державні санітарні та будівельні норми.

19. Концепція Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки, схвалена розпорядженням КМУ від 22.09.2004 № 675-р.

20. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24.05.2012 № 4836-VI.

21. Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ від 03.03.2021 № 179.

22. Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Протокольне рішення КМУ від 18.07.2018 № 28.

23. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2030 року. Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII.

РОЗДІЛ 2

РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ ВИМІР АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ



РОЛЬ, ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ

Закони України не визначають повноваження органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері адаптації до зміни клімату. Роль цих органів у формуванні та реалізації державної політики у кліматичній сфері може бути визначена, виходячи із правового статусу, який окреслюється загальними та секторальними законами.

Закони України не містять положень, які б визначали компетенцію та повноваження органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань адаптації до зміни клімату на регіональному та місцевому рівні. Тому роль таких органів у формуванні та реалізації державної політики можна визначити, виходячи з вимог загального законодавства. Основними законами є:

- Конституція України, яка визначає засади функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування»,
- Закон України «**Про місцеві державні адміністрації**» (09.07.1999 № 586-XIV), який визначає правовий статус місцевих державних адміністрацій, котрі здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, та
- Закон України «**Про місцеве самоврядування в Україні**» (21.05.1997 № 280/97-ВР), який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України.²⁴ Усі питання, які можуть вирішувати адміністрації, мають бути віднесені законами до їх повноважень. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не визначає повноважень державних адміністрацій щодо адаптації до зміни клімату, тому цей закон потребує доповнень, які б сформулювали їхню роль у державній кліматичній політиці.

Як уже зазначалося, повноваження місцевих державних адміністрацій також можуть визначатися й іншими законами. Такими є спеціальні закони, які регулюють державну політику у відповідних секторах, зокрема і тих, які є пріоритетними та важливими з огляду на адаптацію до зміни клімату. **Секторальні закони** визначають повноваження адміністрацій у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері. Тому **інтегрування кліматичних питань** у відповідні закони також сприятиме визначенню ролі місцевих державних адміністрацій у сфері адаптації до зміни клімату.

Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи також зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.²⁵ Одним з основних принципів місцевого самоврядування є те, що таке здійснюється **на принципі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.**²⁶ Ані Конституція, ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначають повноваження органів місцевого самоврядування щодо адаптації до зміни клімату. Очевидно, що згаданий закон також потребує внесення змін, якими б визначили роль та повноваження органів місцевого самоврядування з питань адаптації до зміни клімату та формуванні, реалізації державної кліматичної політики. Потребують змін і секторальні закони, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування у відповідній сфері державної політики, шляхом інтегрування до них питань зі зміни клімату.

24. Ст. 7, 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.07.1999 № 586-XIV.

25. Ст. 19 Конституції України, прийнятої 28.06.1996.

26. Абз. 8 ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату, які можуть прийматися на регіональному та місцевому рівні, не визначені у законах України. Проте питання адаптації до зміни клімату можуть інтегруватися в інструменти, що приймаються з питань розвитку відповідних територій та з інших секторальних питань.

Законодавство України не визначає переліку чи видів політико-правових інструментів адаптації до зміни клімату на регіональному та місцевому рівнях, як і зобов'язань щодо їх прийняття. Тому потребують вирішення питання щодо доцільності та необхідності прийняття таких інструментів, добровільності чи обов'язковості їх ухвалення. Оскільки чинне законодавство не встановлює вимоги про обов'язковість прийняття окремих самостійних політико-правових інструментів адаптації до зміни клімату, то ухвалення таких на регіональному та місцевому рівні, добровільно можуть здійснювати органи місцевого самоврядування, які формують та реалізують відповідні політики на місцях у межах повноважень, визначених законом.

Одним з основних та реалістичних **шляхів** просування питань адаптації до зміни клімату на регіональному чи місцевому рівні є **інтегрування** вказаних питань **в уже існуючі політико-правові інструменти**.

Повноважними суб'єктами з ухвалення політико-правових інструментів, що визначають розвиток відповідних територій та вирішення місцевих питань, є органи місцевого самоврядування. Основним інструментом розвитку є **програми соціально-економічного розвитку**, які ухвалюються відповідними сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Включення до них питань адаптації до зміни клімату не лише не суперечить суті та меті ухвалення таких програм, але й посилить соціально-економічний розвиток відповідних територій.

Питання адаптації до зміни клімату можуть бути інтегровані також і в інші програми, які ухвалюються на регіональному рівні місцевими державними адміністраціями. Така інтеграція може бути обов'язковою чи добровільною. Так, **регіональні стратегії розвитку** повинні бути приведені у відповідність до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка піднімає проблематику адаптації до зміни клімату.

Питання адаптації до зміни клімату можуть бути **інтегровані до інших політико-правових інструментів та інструментів планування на регіональному та місцевому рівні**, де місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування мають відповідні функції та повноваження. Наприклад, органи місцевого самоврядування здійснюють планування використання своєї території зокрема шляхом затвердження генеральних планів населеного пунктів у цілому, детальних планів територій та містобудівних умов для конкретних об'єктів будівництва.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ

SWOT аналіз у складі обласних стратегій розвитку серед загроз визначає глобальну зміну клімату, проте стратегії не пропонують належних заходів для реагування на такі виклики, зокрема і в контексті адаптації. Низка стратегій називає вразливі до змін клімату сектори (сільське господарство, ліси, біорізноманіття, транспорт), проте не пропонує шляхів чи інструментів для адаптації. Лише поодинокі обласні стратегії регіонального розвитку містять конкретні заходи

чи завдання у таких сферах як сільське господарство, лісове господарство, цивільний захист, енергетика. Адаптація до зміни клімату також не є пріоритетною сферою інших стратегічних чи планувальних документів обласного рівня загального характеру чи секторальних (у сферах, які дотичні до питань адаптації).

Стратегічне планування на рівні областей здійснюється на виконання та у відповідності до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки²⁷. 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. Аномальні погодні явища будуть вимагати значних інвестицій у здійснення заходів з адаптації до змін клімату (наприклад, в технології зрошування, створення стійких до перепадів температури видів тощо). Також глобальне потепління призведе до зниження продуктивності лісу, зокрема внаслідок поширення інфекційних хвороб рослин та шкідників.

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 співмірних завдань чи заходів.

Обласні стратегії розвитку побудовані за однаковою логікою та містять SWOT аналіз, стратегічні цілі області та завдання/заходи для їх досягнення. Аналіз сильних та слабких сторін областей, їх можливостей та загроз показує, що питання глобальних змін клімату визначається більшістю областей як серйозна загроза, яка впливатиме на конкретні сфери розвитку. Водночас, низка стратегій визначає кліматичні умови області як сприятливі для розвитку низки сфер, особливо сільського господарства та туризму.

SWOT аналіз більшості стратегій серед загроз визначає глобальну зміну клімату, проте стратегії не пропонують належних заходів для реагування на такі виклики. Хоча, 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.²⁸

Головним чином, стратегії питання адаптації до зміни клімату пов'язують з такими сферами:

- (а) сільське господарство, що, серед іншого, має включати надання підтримки місцевим підприємствам та фермерським господарствам щодо використання сучасних підходів та технологій у господарстві²⁹, увага до питання зрошування³⁰;
- (б) система цивільного захисту, зокрема щодо реагування на надзвичайні ситуації³¹;
- (в) лісове господарство, зокрема щодо впровадження інноваційних наукових технологій ведення лісового господарства, а саме базованого на вирощуванні високопродуктивних посухостійких порід дерев у рамках реалізації відповідних цільових обласних програм³²;
- (г) енергетика, зокрема, превентивна адаптація сектору енергетики до змін клімату³³; розроблення рекомендацій щодо підвищення рівня енергетичної ефективності будівель, які враховують місцеві кліматичні умови³⁴;

27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова КМУ від 05.08.2020 № 695.

28. Інформація щодо включення питань зміни клімату та адаптації до неї у обласні стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 рр.// Офіційний сайт Міндовкілля. Стаття від 24.12.2019.

29. Стратегія збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2027 року. Рішення Вінницької обласної ради від 21.02.2020 № 921.

30. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027. Рішення Запорізької обласної ради №134 від 12.12.2019.

31. Стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 років. Рішення Закарпатської обласної ради №1630 від 20.12.2019.

32. Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2027 року. Рішення Житомирської обласної ради №17 22 від 18.12.2019.

33. Стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 років. Рішення Закарпатської обласної ради №1630 від 20.12.2019.

34. Стратегія розвитку Хмельницької області на 2021-2027 роки. Рішення Хмельницької обласної ради №49-29/2019 від 20.12.2019.

(г) впровадження інновацій, зокрема техніко-технологічних рішень передових країн світу в адаптації урбанізованих міських і сільських та природних територій до глобальних змін клімату³⁵.

Стратегії розвитку демонструють зв'язок з цілями сталого розвитку, зокрема відображають відповідність цілей стратегії цілям сталого розвитку. І хоча значна частина стратегій вказує на відповідність частини своїй цілей та завдань Цілі сталого розвитку 13 «Боротьба зі зміною клімату», з самими положеннями відповідних стратегій це не корелюється.

Вибірковий аналіз програм соціально-економічного розвитку областей та програм/стратегій у сферах, які дотичні до питання адаптації до зміни клімату показав, що адаптація до зміни клімату не стоїть на порядку денному областей. Навіть якщо стратегія чи програма містять заходи, які можуть сприяти адаптації до зміни клімату, такий зв'язок не демонструється. Винятком є лише стратегічні чи планувальні документи окремих областей (наприклад, Програма соціально-економічного розвитку Закарпатської області³⁶), або дуже особливі документи, як-от Програми реалізації в Одеській області Стратегії ЄС для Дунайського регіону на 2020-2022 роки³⁷.

2.4

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ НА РІВНІ МІСТ

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 мають 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 усі 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.

Заходи, які пропонуються містами для адаптації до зміни клімату, головним чином стосуються таких сфер:

- забезпеченість водними ресурсами та якість води³⁸;
- розвиток зелених зон³⁹; озеленення породами дерев, які найкраще адаптовані до місцевих ґрунтових та кліматичних умов⁴⁰;
- створення «блакитних» зон у місті⁴¹;
- використання кліматичного потенціалу для розвитку сонячної енергетики⁴²;
- інтеграція кліматичної складової в освітній простір міста⁴³;
- врахування кліматичних особливостей під час планування житлових і промислових зон міста⁴⁴;

35. Стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021-2027 років. Рішення Закарпатської обласної ради №1630 від 20.12.2019.

36. Програма соціально-економічного розвитку Закарпатської області на 2021 рік. Рішення Закарпатської обласної ради від 17.12.2020 № 42.

37. Програма реалізації в Одеській області Стратегії ЄС для Дунайського регіону на 2020-2022 роки. Рішення Одеської обласної ради від 10.08.2020 № 4379-VII.

38. Концепція інтегрованого розвитку міста Вінниця до 2030. Рішення Вінницької міської ради від 22.02.2019 № 1542.

39. Концепція інтегрованого розвитку міста Вінниця до 2030. Рішення Вінницької міської ради від 22.02.2019 № 1542.

40. Стратегія розвитку міста Ужгород – 2030. Рішення Ужгородської міської ради.

41. Стратегія розвитку міста Ужгород – 2030. Рішення Ужгородської міської ради.

42. Стратегія розвитку міста Запоріжжя до 2028 року. Рішення Запорізької міської ради від 20.12.2017 № 57.

43. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року. Рішення Київської міської ради від 06.07.2017 № 724/2886.

44. Проект Стратегії розвитку міста Харкова до 2030 року.

- розвиток інфраструктури, яка протистоятиме зміні клімату⁴⁵;
- інтегрування транспорту у план протидії зміні клімату⁴⁶.

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 (ПДСЕРК). Міста добровільно беруть на себе такі зобов'язання відповідно до Угоди мерів щодо клімату та енергії⁴⁷. Такі плани – це комплекс стратегічних заходів щодо вдосконалення усіх сфер і галузей міста з врахуванням можливих джерел і механізмів їх фінансування, 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, рекомендації 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.

Міста використовують різну методологію для проведення оцінки вразливості, але саме цей етап є надзвичайно важливим для визначення належних заходів адаптації. Проведення оцінки вразливості базується на низці індикаторів. Беручи до уваги результати такої оцінки, визначаються вразливі сектори. Для кожного вразливого сектора пропонується низка рекомендацій у формі заходів. Рекомендації також можуть мати наскрізний характер і групуватись за організаційним, інституційним чи іншим принципом. Деякі плани можуть включати перелік та опис проєктів у сфері адаптації до зміни клімату, які плануються реалізувати у місті.

Наприклад, для Ужгорода⁴⁸ було використано сім груп індикаторів – вразливість міста до теплового стресу; вразливість міста до підтоплення; вразливість міських зелених зон; вразливість до стихійних гідрометеорологічних явищ; вразливість до погіршення якості та зменшення кількості питної води; вразливість до зростання кількості інфекційних захворювань та алергійних проявів; вразливість енергетичних систем міста. Було визначено, що Ужгород найбільш вразливим виявився до погіршення стану міських зелених зон та виявлено високу ймовірність прояву теплового стресу. Відповідно ПДСЕРК міста Ужгород передбачає дві групи заходів:

- (1) заходи спрямовані на адаптацію зелених зон міста до кліматичних зон (вони, серед іншого, передбачають інвентаризацію зелених насаджень, закріплення зелених зон за окремими організаціями, установами, школами, розширення зелених зон, зменшення площі штучних поверхонь, визначення видів дерев, які краще пристосовуються до кліматичних змін, створення водних об'єктів у межах зелених зон, створення штучних систем поливу, забезпечення ярусності природного угруповання);
- (2) заходи, що спрямовані на зниження вразливості Ужгорода до наслідків зміни клімату (вони, серед іншого, передбачають модернізацію зливової каналізації, розробку системи управління дощовою водою, зменшення водоспоживання, підтримка водопровідної системи у належному стані; стимулювання заходів із зниження температури приміщень без використання кондиціонерів, сприяння розвитку альтернативних джерел енергії, врахування алергенних властивостей рослин при озелененні, розробка та впровадження системи оповіщення про спекотну погоду, створення питних фонтанчиків та бюветів, додаткових затінених зон, моніторинг вразливих груп населення).

Для проведення оцінки вразливості міста Самбір⁴⁹ (Львівська область) було використано методологію,

45. Концепція інтегрованого розвитку Чернівців до 2030. Рішення Чернівецької міської ради від 20.06.2019 № 1728.

46. Концепція інтегрованого розвитку Чернівців до 2030. Рішення Чернівецької міської ради від 20.06.2019 № 1728.

47. Угода мерів щодо клімату та енергії в Україні // <http://com-east.eu/uk/>.

48. План дій сталого енергетичного розвитку і клімату Ужгорода (2018).

49. План дій сталого енергетичного розвитку і клімату Самбора (2020).

запропоновану Угодою мерів, відповідно до якої оцінка проводилась за такими типами кліматичних загроз: екстремальна спека; екстремальний холод; екстремальні опади; повені; засухи та дефіцит води; шторми; зсуви; лісові пожежі; інше. За результатами оцінки було визначено вразливі сектори для Самбора: будівлі, енергетичний сектор, транспорт, водопостачання, поводження з відходами, планування територій, сільське господарство, туризм, здоров'я. Рекомендації щодо адаптації міста до зміни клімату були сформульовані за такими групами:

- (1) організаційно-управлінські (розробка планів реагування на спекотну погоду; розробка комплексної програми розвитку зелених зон міста; проведення роз'яснювальної роботи тощо);
- (2) будівельно-архітектурні заходи (нові підходи до проєктування; використання певних будівельних матеріалів; фарбування у світлі кольори тощо);
- (3) інженерно-технічні заходи (система управління дощовою водою; заходи з економії води тощо);
- (4) проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії з питань адаптації до зміни клімату.

РОЗДІЛ 3

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



Питання зміни клімату, включаючи адаптацію до зміни клімату, не знайшли належного відображення у законодавстві України, вони відсутні і в Основному Законі країни. Як загальне, так і спеціальне (у т. ч. секторальне) законодавство демонструють несистемний, розрізнений та фрагментарний підхід до кліматичних питань.

В Україні відсутній закон, який визначає роль та повноваження державного/-их органу/-ів з питань зміни клімату та адаптації до неї. Закони України не визначають повноваження органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері адаптації до зміни клімату.

Політико-правові інструменти адаптації до зміни клімату не визначені у законах України. Стратегічне планування з питань адаптації до зміни клімату в Україні відбувається дуже фрагментарно і стосується лише окремих елементів. Секторальні політико-правові інструменти, передбачені відповідними законами, потребують системного вдосконалення для забезпечення адаптації до зміни клімату.

SWOT аналіз у складі обласних стратегій розвитку серед загроз визначає глобальну зміну клімату, проте стратегії не пропонують належних заходів для реагування на такі виклики, зокрема і в контексті адаптації. Адаптація до зміни клімату не є пріоритетною сферою інших стратегічних чи планувальних документів обласного рівня загального характеру чи секторальних (у сферах, які дотичні до питань адаптації). Міста України не мають єдиного підходу до стратегічного планування заходів з адаптації до зміни клімату. Особливе місце у стратегічному плануванні міст у контексті адаптації мають плани дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату.

1

Визначення засад інституційно-правового механізму формування та реалізації політики адаптації до зміни клімату слід здійснювати на основі існуючих механізмів та практики державного управління.

Зважаючи на наскрізний характер адаптації до зміни клімату, напевно можна говорити про доцільність побудови єдиного вертикального інституційно-правового механізму формування та реалізації такої політики в Україні, оскільки він неодмінно буде конфліктувати з неоднорідними за формами, рівнями та змістом існуючими механізмами державного управління, включаючи планування, регулювання, дозвільну систему тощо. Водночас такий механізм має бути сформований з використанням чітко визначених спеціальних підходів і принципів та з врахуванням поточної ситуації в країні.

2

Інституційно-правовий механізм формування та реалізації політики з питань адаптації до зміни клімату може базуватись на поєднанні двох основних підходів: комплексного та секторального.

Комплексний підхід базується на адміністративно-територіальному поділі держави і його варто застосовувати до загального планування адаптації до зміни клімату, беручи за основу поточну практику планування соціально-економічного розвитку країни, окремих регіонів та територій, включаючи населені пункти. Секторальний підхід застосовується до планування окремих секторів і врахування особливостей державного регулювання окремих галузей (транспорт, енергетика, сіль-

ське господарство тощо).

Особливістю комплексного підходу до формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату є можливість здійснення комплексного формування та реалізації такої політики, наприклад, у формі планів дій з адаптації до зміни клімату міст.

Очевидно, що секторальний підхід у першу чергу передбачає інтеграцію питань адаптації до зміни клімату у відповідну політику та управління у певних сферах. У той же час він не виключає можливості прийняття комплексних секторальних планів/стратегій адаптації в окремих, найбільш вразливих секторах (наприклад, у сфері транспорту чи сільського господарства).

Серед іншого, ці підходи дають можливість визначити основних суб'єктів, на які мають бути покладені функції формування та реалізації політики адаптації до зміни клімату в Україні.

Кожен з підходів потребуватиме визначення суб'єктів, до компетенції та повноважень яких входить формування та реалізація політики адаптації до зміни клімату. Наразі, існуюча практика та законодавство загального планування соціально-економічного розвитку такими суб'єктами визнає низку органів державної влади та місцевого самоврядування:

- Верховна Рада України та Президента України, які визначають засади формування та реалізації політики, КМУ та РНБО, які формують та забезпечують реалізацію загальнодержавної політики;
- Верховна Рада та Рада міністрів АРК, державні адміністрації та обласні, районні ради, які формують та реалізують регіональну політику;
- органи місцевого самоврядування міст, селищ, сіл та об'єднаних територіальних громад, які формують політику на місцевому рівні.

Секторальне планування, формування та реалізація політики у відповідних сферах розвитку здійснюють міністерства, інші ЦОБВ та, за наявності, їх територіальні підрозділи, що здійснюють секторальне планування, формують і реалізують політики.

Зазначені органи влади та місцевого самоврядування потенційно можуть бути суб'єктами планування, формування та реалізації майбутньої політики адаптації до зміни клімату, проте їхній функціонал, компетенція та повноваження залежить не лише від рівня політики, а також від обраної моделі (механізму) координації діяльності з адаптації до зміни клімату. Наприклад, у разі обрання жорсткої вертикальної моделі координації, її функції може здійснювати КМУ, якщо ж м'якої – Міндовкілля. Враховуючи особливості окремих секторів, формування політики адаптації до зміни клімату можуть здійснювати й інші органи (наприклад, басейнові управління водних ресурсів).

Підсумкова таблиця щодо поточної ситуації з інституційно-правовим механізмом адаптації до зміни клімату в Україні представлена у Додатку І.

3

Застосування обидвох підходів має враховувати принцип багаторівневості: формування та реалізація державної політики адаптації до зміни клімату повинні відбуватись на тому рівні, де це є найбільш доцільно.

Критеріями доцільності можуть бути як особливості окремих загроз від наслідків зміни клімату, так і особливості поточного державного управління. Наприклад, оскільки міста самостійно визначають напрями розвитку чи використання своєї території, врахування питань адаптації до зміни клімату в рамках цих процесів має відбуватись на рівні міст.

У рамках комплексного підходу можна виділити три потенційні рівні: національний, регіональний та місцевий. Наразі формування та реалізація політики адаптації до зміни клімату відбувається на усіх рівнях, але зі значними відмінностями.

Враховуючи поточну практику, регіональний рівень формування політики з адаптації до зміни клімату

в рамках комплексного підходу потребує додаткової оцінки та обґрунтування. Виділення інших рівнів (наприклад, окремих морських регіонів чи гірських регіонів, «Центр» чи «Схід») є недоцільним у зв'язку з відсутністю відповідних практик та суб'єктів державного управління, адміністративно-територіальних підстав поділу. Виключення у цьому випадку становитиме діяльність з адаптації до зміни клімату, яка базується на принципі транскордонного співробітництва (наприклад, для Дунайського регіону, басейну Дністра⁵⁰).

У рамках секторального підходу кількість рівнів планування та формування політики адаптації до зміни клімату може бути різною: від одного і більше. Це залежатиме від особливостей державного управління в окремих секторах. Специфіка державного управління в окремих сферах може передбачати рівні, які не є притаманними для інших секторів. Наприклад, у водному секторі планування та формування політики адаптації до зміни клімату може відбуватися на рівні річкових басейнів та суб-басейнів.

4 Обрання майбутніх форм та механізмів координації у сфері адаптації до зміни клімату має базуватися на існуючих засадах і механізмах державного управління у відповідних сферах та враховувати можливу потребу змін в такому управлінні, обумовлену проблематикою зміни клімату.

Ключовим питанням є координація різних суб'єктів, що передбачає узгодження їхньої діяльності з адаптації до зміни клімату. Основними формами координації можна вважати:

- вертикальну, що здійснюється між суб'єктами, які знаходяться на різних рівнях комплексного та секторального підходів формування та реалізації політики. Наприклад, у комплексному підході – це координація між Міндовкіллям, місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування; у секторальному підході – це координація між ДСНС та її територіальними органами;
- горизонтальну, що здійснюється між суб'єктами, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Наприклад, між міністерствами, між ОДА, між містами.

Природа (способи) координації можуть бути жорсткими та м'якими. Жорстка координація, серед іншого, передбачає встановлення одним суб'єктом юридично-обов'язкових правил для інших суб'єктів, необхідність схвалення дій одного органу іншим тощо. М'яка координація передбачає надання методологічної підтримки, спільне напрацювання правил шляхом створення відповідних робочих груп, комісій та ін. Варто зазначити, що і вертикальна, і горизонтальна координація можуть використовувати жорсткі та м'які способи.

В Україні, враховуючи як практику, так і чинне законодавство, для цілей планування, формування та реалізації політики адаптації до зміни клімату доцільно використати поєднання двох способів координації – і вертикальної, і горизонтальної координації (див. Додаток III).

Вертикальна координація реалізації державної політики у сфері адаптації до зміни клімату в Україні може мати різні форми.

Для цілей загального планування (комплексний підхід) може використовуватися м'яка координація, оскільки відповідні суб'єкти не є вертикально субординовані, зокрема органи місцевого самоврядування. Формами м'якої координації з питань адаптації до зміни клімату можуть бути створення комісій, координаційних рад, асоціацій органів місцевого самоврядування тощо. Окрім того, забезпечення методологічної підтримки можна також віднести до форм м'якої координації. Наприклад, Міндовкілля⁵¹ цілком може надавати містам методологічну підтримку під час розробки планів з адаптації, отримувати від них інформацію, сприяти обміну інформацією тощо.

50. Така практика уже впроваджується. Наприклад, для басейну р. Дністер розроблено «Стратегічні напрями адаптації до зміни клімату в басейні Дністра», які охоплюють серед іншого питання міжнародного та басейнового інституційного співробітництва з питань адаптації до зміни клімату.

51. Міндовкілля уже продемонструвало практику надання методологічної підтримки щодо включення питань зміни клімату та адаптації до неї у обласні стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 рр. // [Офіційний сайт Міндовкілля](#). Стаття від 24.12.2019.

Для цілей секторального планування (секторальний підхід) може бути використана як жорстка, так і м'яка координація, а також їх поєднання, залежно від особливостей державного управління в окремих секторах чи, навіть, питаннях. Наприклад, розроблення планів управління ризиками затоплення має ознаки жорсткої вертикальної координації. Практика застосування м'яких форм координації в секторальному плануванні наявна в Україні та реалізується шляхом створення консультативно-дорадчих органів (комісій, робочих груп).

Горизонтальна координація реалізації державної політики у сфері адаптації до зміни клімату в Україні за своєю суттю передбачає застосування м'яких форм. Водночас вона може допускати і використання жорстких форм координації. Наприклад, шляхом обов'язкового погодження Міндовкіллям проєктів секторальних стратегій, планів адаптації до зміни клімату, що може здійснюватися у різних формах зокрема і у рамках процедури CEO.

5 **Адаптація до зміни клімату потребує наскрізної та секторальної інтеграції цих питань в процеси державного управління. На практиці це означає недоцільність створення нових спеціальних механізмів управління, натомість – зосередження зусиль на інтеграції питань адаптації в існуючі механізми.**

Зважаючи на отримані результати дослідження, не усі сфери/сектори мають відповідні напрацьовані механізми формування та реалізації політики, що є перешкодою інтегрування питань адаптації до зміни клімату. З цієї точки зору пріоритетними є ті сектори, в яких наявна система органів державного управління та законодавство, в яке можна інтегрувати адаптаційні питання. Зокрема: біорізноманіття, водні ресурси, енергетика, міста та територіальні громади, ризики небезпек, транспорт та інфраструктура.

Форми інтеграції питань можуть бути різними: від внесення змін у закони (рамкові та секторальні закони), підзаконні нормативно-правові акти (зокрема, ДБН), до внесення змін у порядки розробки чи вимоги до окремих інструментів (ПУРБи, ПУРЗи тощо).

Окремі сектори на сьогодні не мають достатнього (для інтеграції питань адаптації до зміни клімату) рівня державного управління або воно відсутнє (зокрема, берегові смуги, туризм). Тому інтеграція питань адаптації має відбуватись під час напрацювання засад державного управління у цих сферах, наприклад, під час розробки Закону України про берегові смуги.

Інструментами наскрізної інтеграції, які потребують врахування питань адаптації до зміни клімату та законодавчо визначені і впроваджені в Україні, є CEO та ОВД. Введення нових інструментів є можливим, але доцільнішим є удосконалення механізму у рамках цих двох інструментів.

Закони України, які визначають засади впровадження CEO та ОВД, потребують перегляду для інтеграції питань адаптації до зміни клімату. Так, Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» містить лише згадку про клімат серед наслідків для довкілля та здоров'я населення, а Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» розглядає питання зміни клімату лише в контексті опису й оцінки можливого впливу на довкілля планованої діяльності, зумовленого чутливістю діяльності до зміни клімату.

Проте цих положень є недостатньо для ефективного врахування питань адаптації до зміни клімату в цих механізмах. Для цього потрібно передбачити чіткі вимоги щодо включення відповідних питань до звіту CEO, ОВД, загальних та секторальних методологічних рекомендацій.

Існуючі прогалини та майбутні засади правового регулювання у сфері адаптації до зміни клімату слід врегулювати у законі, який передбачатиме комплексне внесення змін до існуючих законів (а не в окремому спеціальному законі).

Результати дослідження вказують на те, що в Україні відсутнє комплексне законодавче забезпечення формування та реалізації політики адаптації до зміни клімату, наявні прогалини у правовому регулюванні цього питання, а чинні положення мають поодинокий та фрагментарний характер. Усунення такого недоліку потребує внесення змін у систему національного законодавства, в першу чергу на рівні законів.

Перш ніж вносити будь-які зміни у законодавство, базовим питанням є визначення моделі інституційно-правового механізму адаптації до зміни клімату. Наступним вирішальним кроком є обрання найбільш придатної форми реформування законодавства, враховуючи існуючий механізм формування та реалізації державної політики загалом у державі – чи це будуть зміни на рівні основного закону, чи прийняття окремого закону, чи комплексного внесення змін у чинне законодавство (рекомендована форма).

Виходячи з конституційного положення щодо компетенції органів влади та місцевого самоврядування, щонайменше існує потреба внесення змін у закон/-и України, які визначають їх повноваження. У цьому випадку за аналогією можна користуватися прикладом, в якому на законодавчому рівні внесено зміни щодо впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами (зміни були внесені у Водний кодекс України). Так, базові зміни можна внести у Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», а конкретизацію змін покласти на підзаконні нормативно-правові акти.

Індикатор	Стан
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	частково
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	частково
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	ні
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	частково
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	ні
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	частково
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	в процесі
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	ні
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕО?	ні
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?	частково
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?	ні
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	ні
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	ні

МЕТОДОЛОГІЯ

**Мета опитування**

З'ясувати думку представників стейкхолдерів щодо формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату в Україні.

**Форма опитування**

Опитування проводилося за допомогою сервісу Google-форми (за [посиланням](#)).

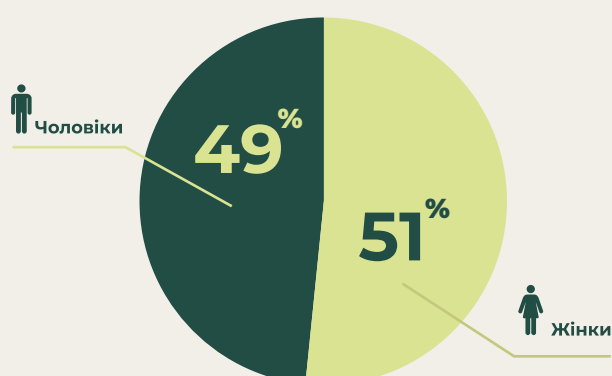
**Суб'єкти опитування**

Опитування проводилося серед учасників Робочої групи з розроблення Рамкової стратегії адаптації до зміни клімату України до 2030 року.

Опитування проводилося на добровільній основі. Участь в опитуванні взяли 37 респондентів (див. Таблицю 1). Найбільшу участь в опитуванні взяли представники наукового сектора (32,4%), неурядових організацій (27%) та уряду / органів виконавчої влади (24,3%).

 КІЛЬКІСТЬ ОПИТАНИХ, з яких:	37	%
Науковий сектор	12	32,4
Неурядова організація	10	27,0
Уряд / Органи виконавчої влади	9	24,3
Бізнес / Приватний сектор	2	5,4
Міжнародна організація	2	5,4
Бюджетна установа	1	2,7
ЗМІ	1	2,7

Таблиця 1. Кількість та категорії опитаних респондентів – учасників Робочої групи з розроблення Рамкової стратегії адаптації до зміни клімату України до 2030 року



В опитуванні за гендерною ознакою брала участь врівноважена кількість респондентів – 19 жінок та 18 чоловіків.

Графік. Кількість опитаних респондентів за гендерною ознакою (у відсотковому співвідношенні)

ПРЕДМЕТ ОПИТУВАННЯ

На опитування винесено наступні питання:

- Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОБВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?
- Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?
- Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?
- Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?
- Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?
- Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?
- Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?
- Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?
- Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕО?
- Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?
- Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?
- Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?
- Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?

ВИХІДНІ ДАНІ

У рамках проведеного опитування одержано наступні дані (див. Таблиці 2 та 3):

 Питання	Відповіді					
	кількість			%		
	ні	так	частково	ні	так	частково
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	0	27	10	0	73,0	27,0
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	7	5	25	18,9	13,5	67,6
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	8	4	25	21,6	10,8	67,6
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	8	8	21	21,6	21,6	56,8
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	8	10	19	21,6	27,0	51,4
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	20	2	15	54,1	5,4	40,5
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	22	0	15	59,5	0	40,5
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	15	0	22	40,5	0	59,5
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕО?	17	5	15	45,9	13,5	40,5
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?	18	3	16	48,6	8,1	43,2
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?	18	3	16	48,6	8,1	43,2
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	18	4	15	48,6	10,8	40,5
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	28	1	8	75,7	2,7	21,6

Таблиця 2. Дані голосування щодо питань опитування (за кількістю та відсотком голосів респондентів)

Питання	Науковий сектор (12 респондентів)			Неурядова організація (10 респондентів)			Уряд / Органи виконавчої влади (9 респондентів)			Бізнес / Приватний сектор (2 респонденти)			Міжнародна організація (2 респонденти)			Бюджетна установа (1 респондент)			ЗМІ (1 респондент)		
	ні	так	частково	ні	так	частково	ні	так	частково	ні	так	частково	ні	так	частково	ні	так	частково	ні	так	частково
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ДОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?		8	4		9	1		7	2		1	1		2			1				1
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	3	2	7			7		2	7		1	1			2		1				1
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	1	1	10		3	1	6		2	7	1	1		1	1		1				
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	2	2	8		1	1	8		2	3	4	1		1	1		1				
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	4	4	4		2	3	5		1	2	6			1	1						1
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	5		7		6	2	2		5	4	2				2		1			1	
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	8		4		6		4		5		4	1			2		1			1	
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	5		7		4		6		4		5				2		1				
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕС?	6		6		6	1	3		3	1	5			2	1		1			1	
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОБД?	5		7		5	2	3		4		5			1	1		1			1	
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування території, будівництво, водні ресурси тощо)?	6		6		5	1	4		3	2	4				2		1			1	
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	4	2	6		6		4		4	2	3			1	1		1			1	
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	2		10		9		1		4	1	4			2			1			1	

Таблиця 3. Дані щодо відповідей респондентів опитування (за кількістю голосів респондентів)

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

1. Узагальнений аналіз результатів опитування вказує на те, що респонденти достатньо стримано оцінили готовність України до формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату. Більшість респондентів підтримали ствердну відповідь лише щодо наявності органу державної влади, на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату.

Респонденти у більшості позитивно підтримали лише запитання щодо наявності в Україні органу державної влади, на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату. Наявність часткових елементів формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату респонденти вбачають з питань горизонтальної та вертикальної координації політики, застосування спеціального процесу залучення зацікавлених сторін, загальної стратегії адаптації до зміни клімату та стратегій адаптації міст до зміни клімату. Всі інші питання в більшості одержали негативну відповідь (див. Таблицю 4).

 Питання	Науковий сектор (12 респондентів)			Одержано більшість відповідей
	ні	так	частково	
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОБВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	0	27	10	так
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	7	5	25	частково
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	8	4	25	частково
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	8	8	21	частково
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	8	10	19	частково
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	20	2	15	ні
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	22	0	15	ні
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	15	0	22	частково
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕО?	17	5	15	ні
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?	18	3	16	ні
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?	18	3	16	ні
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	18	4	15	ні
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	28	1	8	ні

Таблиця 4. Результати опитування: розподіл за питаннями опитування (кількість голосів)

2. За результатами опитування можна виокремити питання щодо яких спостерігалось спільне розуміння та бачення стану державної політики з питань адаптації до зміни клімату – це наявності органу державної влади, горизонтальної та вертикальної координації державної політики з адаптації до зміни клімату тощо.

Найбільшу підтримку одержали питання щодо:

- наявності органу державної влади, відповідального за формування національної політики з адаптації до зміни клімату, – 73% вважають, що такий орган функціонує в Україні;
- щодо наявності горизонтальної та вертикальної координації державної політики з адаптації до зміни клімату – відповідно 67,6% респондентів вважають, що такий механізм частково наявний в Україні;
- включення питань адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг – 75,7% зазначили, що такий елемент відсутній в Україні.

Частина питань одержали підтримку у межах 50-60%, зокрема: часткової наявності спеціального процесу залучення зацікавлених осіб, наявності загальної стратегії (політики) з адаптації до зміни клімату і стратегій міст з адаптації до зміни клімату, а також відсутності секторальних планів та регіональних стратегій з адаптації до зміни клімату. Відповіді на решту запитань не одержали підтримки більшої половини респондентів (див. Таблицю 5).

 Питання	Відповіді (% опитаних)			Відповіді, які підтримали більше 50% респондентів
	ні	так	частково	
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	0	73,0	27,0	так
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	18,9	13,5	67,6	частково
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	21,6	10,8	67,6	частково
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	21,6	21,6	56,8	частково
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	21,6	27,0	51,4	частково
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	54,1	5,4	40,5	ні
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	59,5	0	40,5	ні
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	40,5	0	59,5	частково
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад СЕО?	45,9	13,5	40,5	ні
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?	48,6	8,1	43,2	ні
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?	48,6	8,1	43,2	ні
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	48,6	10,8	40,5	ні
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	75,7	2,7	21,6	ні

Таблиця 5. Відповіді, які підтримали більше 50% опитаних респондентів

3. **Відповіді стейкхолдерів різнилися в залежності від категорії респондентів. Водночас, кардинально різних і суттєвих відмінностей між трьома найбільш представленими групами респондентів не простежувалося.**

Респонденти, які представляють три категорії стейкхолдерів, які найбільш активно взяли участь в опитуванні (науковий сектор, неурядові організації, уряд / органи виконавчої влади), з більшості питань продемонстрували близьке бачення щодо формування та реалізації державної політики з питань адаптації до зміни клімату, кардинально протилежних поглядів не виявлено (див. Таблиця 6). Стосовно інших категорій зацікавлених сторін зробити відповідні висновки є неможливим у зв'язку з недостатньою кількістю респондентів, котрі взяли участь в опитуванні (1-2 людини).

 Питання	Науковий сектор	Неурядова організація	Уряд	Бізнес	Міжнародна організація	Бюджетна установа	ЗМІ
1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	так	так	так		так	частково	частково
2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	частково	частково	частково		частково	частково	частково
3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	частково	частково	частково			ні	ні
4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	частково	частково	частково			ні	ні
5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?		частково	частково	частково		ні	частково
6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	частково	ні	ні	ні	частково	ні	ні
7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	ні	ні	ні		частково	ні	ні
8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	частково	так	частково	частково	частково	ні	ні
9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад SEO?		ні	частково		так	ні	ні
10. Чи питання адаптації до зміни клімату включено до правових засад ОВД?	частково	ні	частково	ні		ні	ні
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?		ні	частково	ні	частково	ні	ні
12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	частково	ні	ні	ні		частково	ні
13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	частково	ні		ні	ні	частково	ні

Таблиця 6. Найбільш підтримані відповіді на питання опитування (за категоріями суб'єктів)

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ЩОДО ВІДПОВІДЕЙ НА ПИТАННЯ КАТЕГОРІЯМИ СУБ'ЄКТІВ ОПИТУВАННЯ Є НАСТУПНИМ:

1. Чи є в Україні орган державної влади (уряд/міністерство/ЦОВВ), на якого прямо покладено функції з формування національної політики з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор		8	4
Неурядова організація		9	1
Уряд / Органи виконавчої влади		7	2
Бізнес / Приватний сектор		1	1
Міжнародна організація		2	
Бюджетна установа			1
ЗМІ			1
Усі стейкхолдери	0	27	10

2. Чи є горизонтальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	3	2	7
Неурядова організація	3		7
Уряд / Органи виконавчої влади		2	7
Бізнес / Приватний сектор	1	1	
Міжнародна організація			2
Бюджетна установа			1
ЗМІ			1
Усі стейкхолдери	7	5	25

3. Чи є вертикальна координація формування/реалізації політики з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	1	1	10
Неурядова організація	3	1	6
Уряд / Органи виконавчої влади		2	7
Бізнес / Приватний сектор	1		1
Міжнародна організація	1		1
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	8	4	25

4. Чи є спеціальний процес залучення зацікавлених сторін до формування політики з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	2	2	8
Неурядова організація	1	1	8
Уряд / Органи виконавчої влади	2	3	4
Бізнес / Приватний сектор	1	1	
Міжнародна організація		1	1
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	8	8	21

5. Чи є загальна стратегія (політика) адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	4	4	4
Неурядова організація	2	3	5
Уряд / Органи виконавчої влади	1	2	6
Бізнес / Приватний сектор			2
Міжнародна організація		1	1
Бюджетна установа	1		
ЗМІ			1
Усі стейкхолдери	8	10	19

6. Чи є секторальні плани з адаптації або питання адаптації включені до секторальних стратегій?	ні	так	частково
Науковий сектор	5		7
Неурядова організація	6	2	2
Уряд / Органи виконавчої влади	5		4
Бізнес / Приватний сектор	2		
Міжнародна організація			2
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	20	2	15

7. Чи є регіональні/обласні стратегії з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	8		4
Неурядова організація	6		4
Уряд / Органи виконавчої влади	5		4
Бізнес / Приватний сектор	1		1
Міжнародна організація			2
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	22	0	15

8. Чи мають міста стратегії з адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	5		7
Неурядова організація	4		6
Уряд / Органи виконавчої влади	4		5
Бізнес / Приватний сектор			2
Міжнародна організація			2
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	15	0	22

9. Чи питання адаптації до зміни клімату включені до правових засад CEO?	ні	так	частково
Науковий сектор	6		6
Неурядова організація	6	1	3
Уряд / Органи виконавчої влади	3	1	5
Бізнес / Приватний сектор		1	1
Міжнародна організація		2	
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	17	5	15

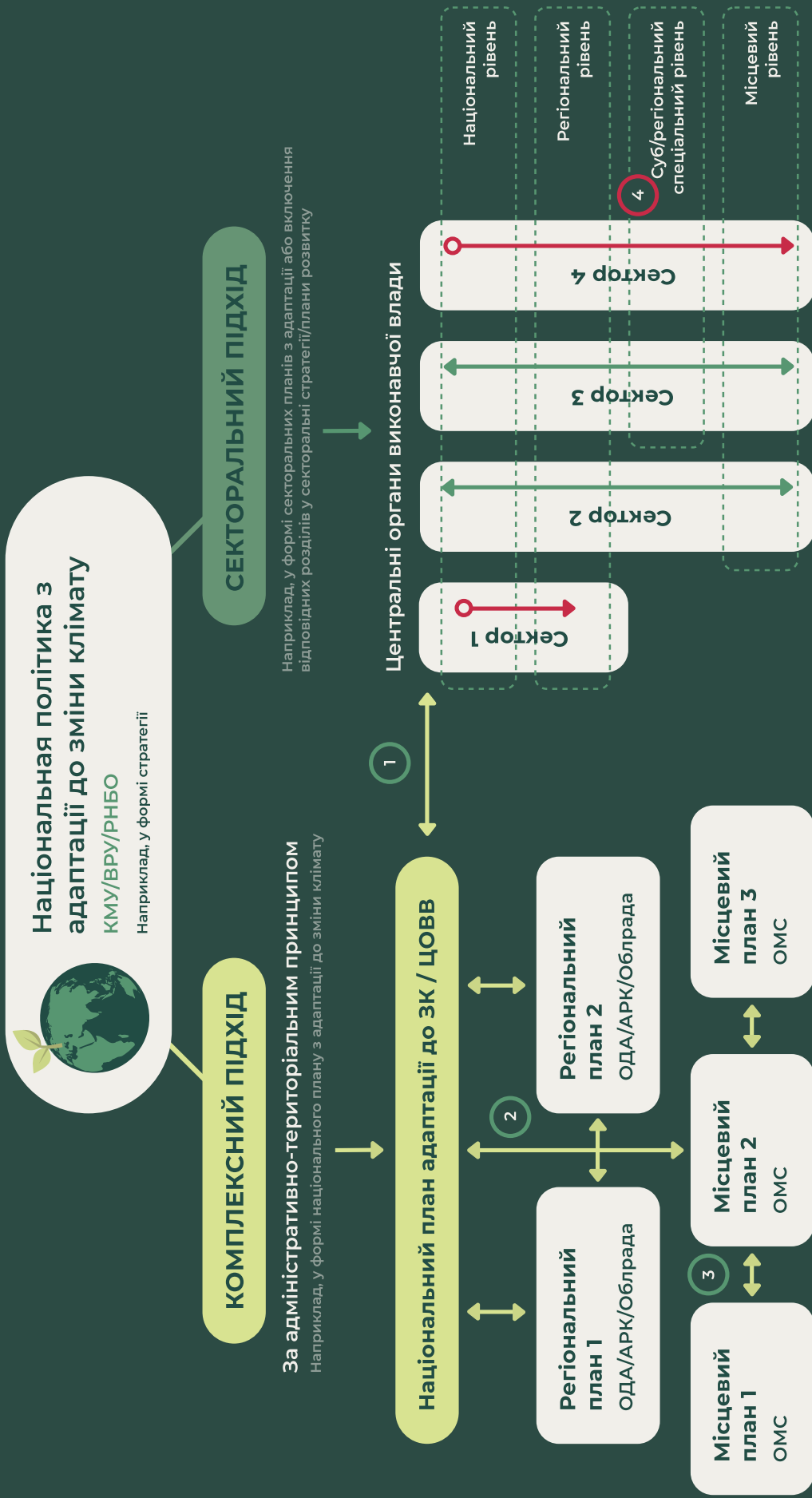
11. Чи ключове секторальне управління/регулювання включає питання адаптації до зміни клімату (планування територій, будівництво, водні ресурси тощо)?	ні	так	частково
Науковий сектор	6		6
Неурядова організація	5	1	4
Уряд / Органи виконавчої влади	3	2	4
Бізнес / Приватний сектор	2		
Міжнародна організація			2
Бюджетна установа	1		
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	18	3	16

12. Чи включають механізми цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій, у т. ч. повені, питання адаптації до зміни клімату?	ні	так	частково
Науковий сектор	4	2	6
Неурядова організація	6		4
Уряд / Органи виконавчої влади	4	2	3
Бізнес / Приватний сектор	2		
Міжнародна організація	1		1
Бюджетна установа			1
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	18	4	15

13. Чи включені питання адаптації до зміни клімату у регулювання страхових послуг для надання стимулів до інвестицій у попередження ризиків?	ні	так	частково
Науковий сектор	10		2
Неурядова організація	9		1
Уряд / Органи виконавчої влади	4	1	4
Бізнес / Приватний сектор	2		
Міжнародна організація	2		
Бюджетна установа			1
ЗМІ	1		
Усі стейкхолдери	28	1	8

Додаток III.

Інституційно-організаційний механізм формування та реалізації політики з адаптації до зміни клімату в Україні



Горизонтальна координація між ОМС, може здійснюватись за сприяння ОДА чи ЦОВВ, у формі періодичних нарад, або самостійно, наприклад у формі асоціації ОМС

Вертикальна координація в межах конкретної сфери державного управління, наприклад під час розробки ПУРБ-ів чи ПУРЗ-ів

1 Горизонтальна координація між ЦОВВ-ми у формі консультацій, координаційних органів, тощо

2 Вертикальна координація, що здійснює ЦОВВ у сфері зміни клімату по відношенню до ОМС у формі методологічної, інформаційної підтримки тощо. Може передбачати звітність та її аналіз.

Горизонтальна м'яка координація

Вертикальна жорстка координація

Вертикальна м'яка координація

