



ДОРАДЧІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ КЛІМАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

ЕКСПЕРТНИЙ АНАЛІЗ
Травень 2025



Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag

Експертний аналіз підготовлений Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» в рамках проєкту «Capacities for Climate Action», що виконується GIZ на замовлення Федерального міністерства економіки та захисту клімату Німеччини (BMWK) в рамках Міжнародної кліматичної ініціативи (IKI) та співфінансується Європейським союзом

Видавець:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Зареєстровані офіси

Bonn and Eschborn, Germany

Адреса

Postcode and town, country T +49 61 96 79-0

F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de

I www.giz.de/en

Юридична адреса:

01004, Київ,

вул.Антоновича 16В, +38 044 594 07 60

+38 044 594 07 64 www.giz.de/ukraine-ua

© 2025

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| Скорочення | 4 |
| Вступ | 5 |
| Розділ 1. Досвід ЄС та держав щодо створення та функціонування дорадчих та науково-консультативних органів з питань зміни клімату | 6 |
| 1.1. Європейська науково-консультативна рада зі зміни клімату | 6 |
| 1.2. Типи національних дорадчих органів з питань зміни клімату..... | 8 |
| 1.3. Правовий статус національних дорадчих органів із питань зміни клімату (на прикладі окремих держав)..... | 13 |
| Розділ 2. Законодавчі засади створення та функціонування в Україні дорадчих органів у сфері зміни клімату | 18 |
| Розділ 3. Концепція створення та функціонування дорадчих органів з питань зміни клімату | 24 |
| 3.1. Науково-експертна рада з питань зміни клімату та збереження озонового шару..... | 24 |
| 3.1.1. Правові засади діяльності Ради..... | 25 |
| 3.1.2. Організаційні засади діяльності Ради..... | 27 |
| 3.1.3. Завдання та повноваження Ради..... | 32 |
| 3.1.4. Місце Ради в архітектурі кліматичного врядування України..... | 35 |
| 3.1.5. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення Ради..... | 36 |
| 3.1.6. Можливості Українського кліматичного офісу для виконання функцій секретаріату Науково-експертної ради..... | 38 |
| 3.2. Дорадчі чи інші допоміжні органи з питань зміни клімату..... | 40 |
| Висновки | 42 |

СКОРОЧЕННЯ

| | |
|--|--|
| ЕЕА | Європейське екологічне агентство |
| Європейська науково-консультативна рада | Європейська науково-консультативна рада зі зміни клімату |
| Європейський кліматичний закон | Регламент (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року, що встановлює рамки досягнення кліматичної нейтральності та вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 401/2009 та (ЄС) 2018/1999 («Європейський кліматичний закон») |
| КДД-органи | консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи з питань зміни клімату |
| Кліматичний закон України; Закон | Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» |
| координаційний КДД у сфері зміни клімату | консультативний, дорадчий чи інший допоміжний орган з питань зміни клімату, що утворюється Кабінетом Міністрів України для координації діяльності органів виконавчої влади, визначених статтею 5 Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики», щодо реалізації державної кліматичної політики, виконання міжнародних зобов'язань України щодо зміни клімату та збереження озонового шару |
| Комісія | Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонового шару |
| МГЕЗК | Міжурядова група експертів з питань зміни клімату |
| Науково-експертна рада; Рада | Науково-експертна рада з питань зміни клімату та збереження озонового шару |

ВСТУП

У 2024 році Парламент ухвалив Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики», яким заклав фундамент сучасної архітектури кліматичного врядування в Україні, принципи формування та реалізації державної кліматичної політики. Одним із принципів є наукова обґрунтованість такої політики. Тому «рішення, прийняті в рамках державної кліматичної політики, політик та заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, ґрунтуються на актуальних наукових дослідженнях, моделюванні та аналізі зміни клімату та даних щодо стану здоров'я населення».¹

Для забезпечення наукового обґрунтування діяльності, спрямованої на досягнення цілей державної кліматичної політики, її формування та реалізації, серед дорадчих та консультативних органів Закон передбачив створення спеціального суб'єкта – Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару. Закон також заклав загальні підходи до її діяльності. Перед Україною стоїть завдання фіналізації правового статусу Ради, її функцій та завдань, порядку формування, а головне – створення Ради та запуску її діяльності, посиливши таким чином науковий та експертний внесок у формування та реалізацію державної кліматичної політики.

Фактично Закон засвідчив незворотність євроінтеграційних намірів України, втіливши у національне правове поле вимоги Європейського кліматичного закону. Завдяки останньому для посилення наукової підтримки кліматичної політики на рівні ЄС створено Європейську наукову консультативну раду зі зміни клімату, а держави-члени заохочуються створити відповідні органи на національному рівні. В частині держав-членів ЄС науково-консультативні органи уже діяли, а в частині країн були створені після ухвалення Європейського кліматичного закону. Досвід ЄС та інших держав є важливим для України, яка вперше впроваджує такий інституційний механізм наукової підтримки своєї кліматичної політики.

У документі ми пропонуємо огляд досвіду ЄС та інших країн із формування та діяльності наукових консультативних органів у кліматичній політиці, їхню інституційну структуру, аналізуємо правові засади функціонування дорадчих та наукових консультативних органів в архітектурі кліматичного врядування України, а також концептуальні підходи до створення та діяльності Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару.



¹ Про основні засади державної кліматичної політики. Закон України від 8 жовтня 2024 року № 3991-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20#Text>

² 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'). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119#enc_1

РОЗДІЛ 1. Досвід ЄС та держав щодо створення та функціонування дорадчих та науково-консультативних органів з питань зміни клімату

Європейська науково-консультативна рада зі зміни клімату створена на рівні ЄС, як консультаційний орган, який тісно пов'язаний з Європейським екологічним агентством. Не зважаючи на це, вона зберігає свою інституційну та аналітичну незалежність для надання об'єктивних науково-обґрунтованих рекомендацій задля досягнення кліматичної нейтральності в ЄС до 2050 року.

Національні дорадчі органи з питань зміни клімату, які офіційно створені у межах окремих держав, надають урядам науково-обґрунтовані рекомендації щодо кліматичної політики. Ці органи виконують подібну функцію до Європейської науково-консультативної ради в контексті окремих держав, але при цьому можуть мати різні назви, структуру та ступінь незалежності.

1.1. ЄВРОПЕЙСЬКА НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЗІ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Правові засади діяльності Європейської науково-консультативної ради зі зміни клімату визначені Європейським кліматичним законом. Завдяки своїй незалежності та науково-технічній експертизі вона доповнює роботу Європейського екологічного агентства та є незалежною у виконанні своїх завдань. Її місія повинна уникати будь-якого дублювання з місією МГЕЗК на міжнародному рівні.³

Незалежність Європейської науково-консультативної ради проявляється в кількох ключових аспектах. Її члени призначаються та обіймають свої посади незалежно від держав-членів та інституцій Союзу (стаття 10а (пункт 4) Регламенту № 401/2009). Рада самостійно приймає свої правила процедури та розробляє свою річну робочу програму.

Європейська науково-консультативна рада є прозорим органом та оприлюднює свої звіти. Вона може враховувати, де це можливо, роботу національних консультативних органів з питань зміни клімату (стаття 3 ч. 3 Регламенту 2021/1119).

Завдання Європейської науково-консультативної ради визначені Європейським кліматичним законом. Рада надає незалежні наукові консультації та готує звіти про кліматичні заходи ЄС, кліматичні цілі та індикативні бюджети (ліміти) парникових газів, а також їхню узгодженість з європейським кліматичним законодавством та міжнародними зобов'язаннями ЄС за Паризькою угодою. Зокрема до її завдань входить:

- розгляд останніх наукових висновків, звітів МГЕЗК та наукових кліматичних даних, зокрема щодо інформації, що стосується ЄС;

³ European Advisory Board on climate change. Legal Mandate. <https://climate-advisory-board.europa.eu/about/legal-mandate>

- надання наукових консультацій та публікація звітів про існуючі та запропоновані заходи ЄС, кліматичні цілі та ліміти парникових газів, а також їхню узгодженість з цілями Регламенту (ЄС) 2021/1119 та міжнародними зобов'язаннями ЄС за Паризькою угодою;
- сприяння обміну незалежними науковими знаннями в галузі моделювання, моніторингу, перспективних досліджень та інновацій, які сприяють скороченню викидів або збільшенню поглинання парникових газів;
- визначення дій та можливостей, необхідних для успішного досягнення кліматичних цілей ЄС;
- підвищення обізнаності про зміну клімату та її наслідки, а також стимулювання діалогу та співпраці між науковими органами в рамках ЄС, доповнюючи існуючу роботу та зусилля.

Так, задля забезпечення внеску Європейської Комісії у підготовку законодавчої пропозиції щодо кліматичної цілі ЄС на 2040 рік, у 2023 році Європейська науково-консультативна рада надала рекомендації щодо того, як забезпечити системність, прозорість і відповідність підходам ЄС.⁴

На початку кожного року Європейська науково-консультативна рада публікує свою річну робочу програму, в якій відображає заходи з виконання конкретних завдань.

Європейська науково-консультативна рада здійснює свою діяльність відповідно до процедурних правил. Наукові рекомендації рада прагне приймати на основі консенсусу, інші рішення приймаються простою більшістю голосів усіх членів ради, які мають право голосу.

Склад Європейської науково-консультативної ради сформовано з 15 наукових експертів, компетенція яких охоплює широкий спектр відповідних дисциплін. Не більше двох членів ради можуть мати громадянство однієї й тієї ж держави-члена (ст. 10а п. 2 Регламенту № 401/2009).

Члени Європейської науково-консультативної ради повинні відповідати певним критеріям, які визначені у ст. 10а п. 3 Регламенту № 401/2009. Критеріями є:



⁴ Setting climate targets based on scientific evidence and EU values Initial advice to the European Commission on an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for the 2030–2050 period. European Scientific Advisory Board on Climate Change. Published 16 Jan 2023. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/setting-climate-targets-based-on-scientific-evidence-and-eu-values-initial-recommendations-to-the-european-commission>

- наукові досягнення;
- досвід у проведенні наукових оцінок та наданні наукових консультацій у галузях експертизи;
- широкий досвід у галузі кліматичних та екологічних наук або інших наукових галузях, що мають значення для досягнення кліматичних цілей Союзу;
- професійний досвід у міждисциплінарному середовищі в міжнародному контексті.

Члени Європейської науково-консультативної ради призначаються на термін чотири роки, який може бути поновлений один раз, після відкритої, справедливої та прозорої процедури відбору. Під час відбору членів ради Правління ЕЕА прагне забезпечити різноманітність дисциплінарної та секторальної експертизи, а також гендерний та географічний баланс. Європейська науково-консультативна рада обирає з числа своїх членів Голову терміном на чотири роки. Голосування проводиться таємно, та може відбутися зокрема за допомогою онлайн інструментів.

Європейська науково-експертна рада є незалежною від держав-членів, установ й органів ЄС, а її робота підтримується Секретаріатом ЕЕА. Діяльність ради фінансується з бюджету ЄС через Європейське екологічне агентство. Її члени є незалежними фахівцями, які не представляють жодну державу, політичну партію чи організацію. Консультативна рада не узгоджує свої висновки із жодною установою чи органом ЄС, самостійно обирає теми досліджень та публікує свої висновки у відкритому доступі.

1.2. ТИПИ НАЦІОНАЛЬНИХ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ З ПИТАНЬ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Відповідно до ст. 3 (розділ 4) Регламенту ЄС 2021/1119 у контексті посилення ролі науки в галузі кліматичної політики кожній державі-члену пропонується створити національний консультативний орган з питань клімату, відповідальний за надання експертних наукових консультацій з питань кліматичної політики відповідним національним органам, як це передбачено відповідною державою-членом. Загальний підхід, закладений регламентом ЄС, – добровільність створення відповідного суб'єкта, тобто право держав, а не обов'язок, утворювати такий орган.

Європейський кліматичний закон окреслює певні підходи щодо створення державою-членом ЄС такого суб'єкта. Зокрема:

- від держави не вимагається, а пропонується створити відповідний суб'єкт;
- основна мета створення такого суб'єкта – посилення ролі науки у кліматичній політиці держави;
- основна сфера повноважень суб'єкта – надання експертних наукових консультацій з питань кліматичної політики. Консультації надаються відповідним національним органам, що не виключає можливість надання консультацій й іншим зацікавленим особам у національній архітектурі кліматичного врядування;
- форма створення суб'єкта є компетенцією держави. Європейський кліматичний закон не вимагає створення національної наукової ради, а використовує узагальнюючий термін «кліматичний дорадчий орган»;
- суб'єкт створюється на національному рівні.

Єдиний обов'язок, який покладається на державу, – це повідомити ЕЕА про створення державою консультативного органу, відповідального за надання експертних наукових консультацій з питань кліматичної політики.

Національні дорадчі органи з питань зміни клімату відрізняються в різних країнах. Їх створення, завдання та діяльність залежить від національного контексту. Відмінності простежуються у вимогах щодо складу таких органів, їх зв'язку з урядом, функціональному призначенні, способі утворення тощо.

Дорадчі органи з питань зміни клімату виконують різні ролі та мають різне *функціональне призначення*, зокрема функціонують як:

- 1)** «наглядовий орган» – регулярно проводить незалежну оцінку дій (або бездіяльності) уряду щодо зміни клімату. Ця оцінка має бути оприлюднена, що підвищує прозорість кліматичної політики та сприяє відповідальності уряду за досягнутий прогрес державної кліматичної політики або відсутність такого. Наглядова функція пов'язана із «мандатом на демонстрацію, але не втручання» («barking, not biting»). Така діяльність пов'язана із моніторинговою функцією, суть якої полягає у спостереженні, аналізі та оцінці ефективності реалізації кліматичної політики. Цей мандат носить дорадчий характер, без елементів примусу;
- 2)** «радник/консультант» – його роль пов'язана з наданням пропозицій щодо формування та/або впровадження кліматичної політики на основі найсучасніших наукових знань та інформації;
- 3)** «посередник/координатор» ('convenors') – основна роль полягає у регулярному охопленні зацікавлених сторін та їх залучення до формування кліматичної політики.

Частина дорадчих органів наділена усіма функціями, а частина – лише окремими функціями.

Сила статусу дорадчих органів залежить від особливостей його мандату, таких як частота та глибина його оцінок, його доступ до ресурсів та загальна видимість його роботи в медіа. Одним із ключових показників впливовості є те, чи зобов'язаний уряд юридично реагувати на його висновки та рекомендації. Отже, залежно від *необхідності реагування уряду на рекомендації дорадчого органу*, існують країни, в яких:

- 1)** уряд зобов'язаний реагувати на рекомендації дорадчого органу, що сприяє його реальному впливу (Данія, Франція, Великобританія, Німеччина);
- 2)** відсутній обов'язок уряду реагувати на рекомендації дорадчого органу.

Залежно від складу, дорадчі органи з питань зміни клімату також відрізняються, їх членами можуть бути:

- 1)** науковці (мають мати наукову кваліфікацію),
- 2)** визнані експерти в різних сферах,
- 3)** представники бізнесу,
- 4)** представники громадськості, профспілок тощо,
- 5)** представники органів державної влади.

У деяких державах до складу таких органів входять виключно науковці, в інших державах представництво в дорадчих органах є більш широким та включає представників від різного кола зацікавлених сторін.

Незалежно від того, як формується склад дорадчих органів, їх діяльність завжди передбачає залучення зацікавлених сторін. Способи залучення різняться і залежать від кола суб'єктів, з якими співпрацюють дорадчі органи, але вони мають спільну мету – надання наукових та експертних пропозицій і рекомендацій задля врахування думки при формуванні державних політик у сфері зміни клімату. Часто громадськість відіграє важливу роль у здійсненні зовнішнього тиску, доповнюючи роботу дорадчого органу.

Кількість членів у національних дорадчих органах коливається від 4 до 15 членів, але переважно органи складаються від 8 до 11 членів. Більшість рад мають непарну кількість членів, щоб уникнути однакового розподілу голосів під час ухвалення рішень. Усі ради мають головуючого, іноді – до 2 заступників.⁵

Призначення членів зазвичай здійснюється урядом, часто на обмежений термін (3-5 років), у деяких країнах обмежена можливість переобрання (максимум на другий строк). В окремих випадках до процесу відбору залучаються інші члени ради (Фінляндія) або інша наукова установа (Швейцарія). *Призначення членів може відбуватися:*



- урядом після відбору кандидатур дорадчим органом (Данія, Швеція);
- урядом після відбору кандидатур ширшою науковою спільнотою та дорадчим органом (Фінляндія);
- урядом після відбору кандидатур головою дорадчого органу (Франція);
- призначення/обрання членів науковою установою, академією, інститутом тощо (Швейцарія).

Більшість дорадчих органів зі зміни клімату покладаються на адміністративну та виконавчу підтримку з боку персоналу або секретаріату, особливо у випадках, коли члени дорадчого органу не отримують зарплату або мають інші основні заняття. Фінансування діяльності дорадчих органів надходить безпосередньо від урядів. У питаннях *використання ресурсів* деякі органи мають: а) повну автономію у видатках; тоді як б) іншим надається менша гнучкість, тому необхідним є погодження

⁵ Evans, Nick; Matthias Duwe (2021): Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris. <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-Climate-governance-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-2021-Ecologic-Institute.pdf>

⁶ Cynthia Elliott, Clea Schumer, Katherine Ross, Juan Carlos Altamirano, Kelly Levin, Rebecca Gasper, and Kati Kulovesi. World Resources Institute (WRI) (2021). Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy. <https://www.climatecouncils.org/wp-content/uploads/2022/05/WRI-Climate-Advisory-Bodies-Report-Final-May-2022.pdf>

⁷ Evans, Nick; Matthias Duwe (2021): Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris. <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-Climate-governance-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-2021-Ecologic-Institute.pdf>

використання коштів із урядом, або можливість їх використання лише на конкретно визначені урядом цілі. Варто зауважити, що бюджетні та ресурсні обмеження визнаються факторами, які перешкоджають залученню необхідної кількості персоналу для підтримки та виконання загальної роботи дорадчого органу.⁶

Залежно від зв'язку з урядом виокремлюють чотири типи дорадчих органів: «незалежні наукові ради», «внутрішні/структурні наукові консультативні органи», «платформи для взаємодії із зацікавленими сторонами», а також «круглі столи зацікавлених сторін та/або міжвідомчі круглі столи».⁷

Тип 1: Незалежні наукові ради функціонують як незалежні органи, які здійснюють моніторинг та надають висновки щодо достатності кліматичних дій на національному рівні. Ці ради також відіграють ключову роль як політичні консультанти, яких урядові установи часто та періодично запрошують надавати рекомендації, які спрямовують розробку національної кліматичної політики. У деяких країнах вони створені із значними «м'якими повноваженнями», або завдяки репутації своїх членів можуть впливати на прийняття рішень у системі кліматичного врядування. Наприклад, у Сполученому Королівстві відповідний комітет має прямий вплив на довгострокові цілі країни та консультує уряд, перш ніж такі цілі можна змінити.

Розрізняють два види рад:

- незалежну наукову кліматичну раду; така рада є незалежним, науковим дорадчим органом, діяльність якого зосереджена лише на питаннях зміни клімату;
- незалежну наукову раду з питань довкілля та/або сталого розвитку; рада також є незалежним науково-експертним органом, діяльність якого має ширший мандат, складовою частиною якого є кліматичні питання.

Як правило, незалежні наукові ради складаються виключно з науковців. В окремих країнах до складу рад також включають представників органів влади. В поодиноких випадках функції наукових рад виконують самостійні інституції.

Тип 2: Внутрішні/структурні наукові консультативні органи створюються у межах структури урядової установи, додатково до національних органів влади, відповідальних, зокрема, за питання зміни клімату. Вони є урядовим консультативним органом (або дочірньою організацією), що займається аналізом та політикою з кліматичних питань. Такий формат дорадчих органів (їхній зв'язок з урядовими установами) не обов'язково ставить під загрозу достовірність результатів їхньої діяльності (зрештою, всі незалежні наукові ради Типу 1 підтримуються за рахунок державного фінансування). Такі органи, при цьому, теж сприяють діяльності уряду у напрацюванні ефективної національної кліматичної політики.

Як і у випадку незалежних наукових рад, існує два види внутрішніх/структурних наукових консультаційних органів – 1) органи, діяльність яких присвячена виключно кліматичним питанням; та 2) органи, для яких зміна клімату є лише частиною їхнього ширшого мандату, наприклад, у рамках довкіллевих питань, питань сталого розвитку.

Тип 3: Платформи для взаємодії із зацікавленими сторонами. Ключовою особливістю цього типу органів є мета їхньої діяльності, яка полягає у залученні широкого кола зацікавлених сторін (таких як: представники бізнесу чи торгових організацій, організацій громадянського суспільства, місцевих посадовців і навіть широкої

громадськості) до розроблення та реалізації національної кліматичної політики. Платформи є неурядовими майданчиками, в межах яких надаються можливості з проведення дискусій, обміну думками та внеску з боку громадянського суспільства, приватного сектору та місцевого самоврядування. Вони створюються як платформи залучення зацікавлених сторін до кліматичної політики та платформи залучення зацікавлених сторін до екологічної політики і політики зі сталого розвитку.

Тип 4: Круглі столи зацікавлених сторін та/або міжвідомчі круглі столи проводяться в уряді або пов'язані з ним, тому не мають повністю незалежної чи автономної моніторингової функції, часто функціонують як платформи залучення зацікавлених сторін, але із залученням урядовців з низки міністерств та відомств. Круглі столи (з питань зміни клімату або з питань довкілля та сталого розвитку) діють для обміну досвідом між державними службовцями, зацікавленими сторонами та науковими експертами, часто вони передбачають певний ступінь міжвідомчої координації.

Важливо відзначити, що в одній країні одночасно можуть функціонувати різні типи дорадчих органів з питань зміни клімату, які надають наукову підтримку у сфері формування національної політики, з різним складом та важелями впливу. Наприклад, у:

- Великобританії діють Комітет зі зміни клімату⁸, а також Наукова консультативна рада Департаменту довкілля, продовольства та сільського господарства (DEFRA)⁹;
- Швеції діють Рада з питань кліматичної політики,¹⁰ Внутрішній науковий консультативний орган з питань довкілля/сталого розвитку¹¹, Шведська наукова рада (FORMAS)¹², Асамблея громадян Швеції з питань клімату¹³;
- Німеччині діють Рада експертів зі зміни клімату,¹⁴ Консультативна рада з питань глобальних змін,¹⁵ Німецька консультативна рада з питань довкілля,¹⁶ а також різного роду платформи залучення зацікавлених сторін, які можуть утворюватися, наприклад, на базі наукових установ, в межах реалізації різних проєктів тощо¹⁷;
- У Польщі діють внутрішні наукові консультативні органи з питань довкілля чи сталого розвитку (Державна рада охорони з довкілля,¹⁸ а також Державна рада з охорони природи¹⁹) та Кліматична рада при Мережі Глобального договору ООН у Польщі²⁰.



⁸ Climate Change Committee. <https://www.theccc.org.uk/>

⁹ DEFRA Science Advisory Council. <https://www.gov.uk/government/organisations/science-advisory-council/about>

¹⁰ Sweden Climate Policy Council. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/en/>

¹¹ FORMAS. <https://www.devex.com/organizations/swedish-research-council-formas-101879>

¹² Swedish Environmental Research Institute. <https://www.ivl.se/english/ivl/our-offer/our-focus-areas.html>

¹³ Swedish Citizen's Assembly on Climate. <https://www.wedonthavetime.org/events/climatecitizenassembly#:~:text=Over%20a%20total%20of%20nine,the%20council%20reflects%20Sweden's%20population>

¹⁴ The Council of Experts on Climate Change. <https://www.expertenrat-klima.de/en/about-us/>

¹⁵ German Advisory Council on Global Change. <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/mission>

¹⁶ German Advisory Council on the Environment. https://www.umweltrat.de/EN/home/home_node.html

¹⁷ Prognos. <https://www.prognos.com/en/who-we-are>

¹⁸ Państwowa Rada Ochrony Środowiska. <https://bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-srodowiska/>

¹⁹ Państwowa Rada Ochrony Przyrody. <https://bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-przyrody/>

²⁰ Rady Klimatycznej przy UN Global Compact Network Poland. <https://edukacjaklimatyczna.org.pl/o-radzie-klimatycznej/>

Отже статус та природа дорадчих органів з питань довкілля та клімату можуть бути найрізноманітнішими і кількість таких органів чи організацій, які виконують подібні функції, теж не може бути обмежена. Принцип незалежності їх діяльності є основоположним навіть тоді, коли такі органи створюються в структурі відповідних міністерств, оскільки, очевидно, що змісту в роботі дорадчого консультативного органу немає ніякого, якщо такий орган у своїй діяльності є упередженим та залежним від рішень уряду чи політичних партій. Це ж стосується і питання фінансування. Незважаючи на те, що такі дорадчі органи залежать від державного фінансування, принцип наукової обґрунтованості їх рішень є пріоритетним при формування ними певних висновків та пропозицій щодо державної політики. Частина органів та організацій можуть не залежати від державного фінансування та залучають ресурси для своєї діяльності самостійно в рамках пошуку грантової допомоги, для існування інших – джерела фінансування є досить диверсифікованими, що є також не заборонено та не обмежено на рівні вимог ЄС.

1.3. ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ІЗ ПИТАНЬ ЗМІНИ КЛІМАТУ (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ)

Створення національних дорадчих органів зі зміни клімату має тривалу історію: від їх створення при відповідних урядових органах, із меншим ступенем незалежності та автономності, до їх еволюції у незалежні органи, які користуються значним авторитетом та впливають на формування кліматичної політики. В деяких країнах передбачались перехідні етапи створення та розвитку дорадчих органів, що сприяло набуттю відповідним органом досвіду, авторитету та ваги у суспільстві.

Проаналізовано досвід країн, який, з одного боку, може бути корисним прикладом для України, а, з іншого боку, ілюструє різні підходи до створення та функціонування дорадчих органів зі зміни клімату в різних країнах. Зокрема, описано підходи до створення та функціонування таких органів у Великобританії, Федеративній Республіці Німеччини та Фінляндії. Досвід Великобританії у сфері функціонування консультативно-дорадчого органу з питань зміни клімату є одним із найуспішніших у світі. Досвід Фінляндії, на відміну від Великобританії, відрізняється тим, що Фінська комісія (панель) з питань зміни клімату має значно менший вплив, зосереджена на аналітичній підтримці кліматичної політики та активній участі у підтриманні громадського діалогу. Досвід Німеччини цікавий через наявність різних консультативно-дорадчих органів у сфері формування екологічної та кліматичної політики держави та контролю за її реалізацією.

Комітет зі зміни клімату Великобританії

Комітет зі зміни клімату у Великобританії є незалежним, статутним органом, створеним відповідно до Закону про зміну клімату 2008 року. Як установа, що фінансується з державного бюджету, комітет слідує принципам відкритості та прозорості. Комітет має значні важелі впливу на формування кліматичної політики, враховуючи, що уряд зобов'язаний реагувати на експертні висновки комітету.²¹

Метою комітету є надання консультацій уряду Великої Британії щодо цільових показників викидів парникових газів, а також надання звітів парламенту країни про прогрес, досягнутий у скороченні викидів парникових газів, підготовці до наслідків

²¹ About the Climate change committee (UK) <https://www.theccc.org.uk/about/>

зміни клімату та адаптації до них. Комітет зі зміни клімату створено для того, щоб оцінка прогресу та рекомендації щодо зміни клімату базувалися на наукових доказах та незалежно оцінювалися.

Стратегічними пріоритетами Комітету зі зміни клімату Великобританії є:

- надання неупереджених консультацій щодо цільових показників викидів парникових газів та адаптації до зміни клімату;
- моніторинг прогресу у скороченні викидів парникових газів, досягненні вуглецевих бюджетів та адаптації до зміни клімату;
- проведення незалежного аналізу науки, економіки та політики щодо зміни клімату;
- взаємодія із зацікавленими сторонами для сприяння розумінню та інформування про дискусії на основі доказів щодо зміни клімату та її наслідків.

Висновки комітету, аналіз та основні дані доступні в розділі публікацій на його вебсторінці.²² На рекомендації комітету часто посилаються в парламентах та асамблеях Великобританії, Північної Ірландії, Шотландії та Уельсу. Зазвичай вони є джерелом інформації для бізнесу та промисловості, наукових кіл, національних і міжнародних ЗМІ та громадськості. Крім того, міністри можуть запитувати консультації комітету з конкретних питань та тем.

Важливе значення для впливу дорадчого органу є його видимість та авторитет – наявність веб-сайтів, організація публічних заходів, забезпечення доступу до звітів тощо. У Великій Британії існує Меморандум про взаєморозуміння Комітету зі зміни клімату з урядом для сприяння обміну даними та інформацією. Вплив рекомендацій, наданих комітетом, підтримується завдяки здоровим робочим відносинам з урядом, що є прикладом інтегрованого підходу до діяльності, коли дорадчий орган та відповідні урядові групи часто взаємодіють, і це робить орган постійним елементом національного дискурсу про зміну клімату. Тому, коли дослідження та рекомендації комітету публікуються, уряд готовий швидко прийняти їх як достовірні та цінні.

У Великобританії окремо формується Комітет зі зміни клімату (6 членів) та Комітет з адаптації до зміни клімату (7 членів) а також 4 експертні радники²³ станом на сьогодні. Комітет з адаптації є окремий підрозділ в межах Комітету зі зміни клімату. Членами комітету є незалежні експерти із науки, академічних кіл та бізнесу, які не висуваються політичними партіями. Вони мають високу репутацію та користуються повагою в наукових колах.²⁴ Під час підготовки звітів залучається ширший потенціал з академічних кіл, аналітичних центрів тощо.

Комітет зі зміни клімату та підкомітет з адаптації до зміни клімату працюють на основі Рамкового документу,²⁵ в якому визначені їх цілі, права та обов'язки. Комітет зі зміни клімату класифіковано як центральну урядову організацію, яка є невідомчим публічним органом/напівурядовою організацією/державним агентством (non-departmental public body). У цьому Рамковому документі окрема увага приділена ролі спонсоруючих органів в діяльності комітету.

²² Latest publication. Climate Change Committee (UK). <https://www.theccc.org.uk/publications/>

²³ About the Climate change committee. <https://www.theccc.org.uk/about/>

²⁴ Cynthia Elliott, Clea Schumer, Katherine Ross, Juan Carlos Altamirano, Kelly Levin, Rebecca Gasper, and Kati Kulovesi. World Resources Institute (WRI) (2021). Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy. <https://www.climatecouncils.org/wp-content/uploads/2022/05/WRI-Climate-Advisory-Bodies-Report-Final-May-2022.pdf>

²⁵ Framework document Climate change committee. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2024/01/CCC-Framework-Document-January-2024.pdf>

²⁶ About the Climate change committee. Transparency. <https://www.theccc.org.uk/about/transparency/>

Діяльність комітету супроводжується великим Секретаріатом (близько 50 осіб).²⁶ Секретаріат має значний потенціал та бюджет, самостійно приймає рішення щодо його витрачання. Діяльність комітету фінансується Департаментом Енергетичної безпеки та нульових викидів, а також Департаментом довілля, продовольства і сільського господарства та адміністраціями Північної Ірландії, Шотландії та Уельсу.

Фінська панель зі зміни клімату

Фінська панель зі зміни клімату – це наукова та незалежна комісія експертів, яка підтримує планування та прийняття рішень щодо кліматичної політики. Її роль та завдання визначені Законом Фінляндії про клімат. Фінська панель зі зміни клімату сприяє діалогу між наукою та політикою з питань, пов'язаних зі зміною клімату. Комісія збирає дані досліджень та надає рекомендації для підтримки прийняття рішень. Уряд не зобов'язаний офіційно відповідати на експертні висновки панелі, але часто враховує її думку.²⁷

Фінська панель зі зміни клімату складається з 15 дослідників, яких призначає уряд на 4-річний термін на основі пропозицій академічних і дослідницьких установ. Її члени працюють повний робочий день в університетах та дослідницьких інститутах, а також неповний робочий день у комісії. Закон Фінляндії про зміну клімату, що гарантує різноманітність представництва, чітко вимагає, щоб члени панелі представляли різні наукові дисципліни. Діяльність панелі забезпечує Секретаріат, штат якого є незначним (4 штатні експерти).

Ключові функції Фінської комісії, на відміну від Великобританії, є дещо вужчими, та зосереджені в основному на:

- наданні науково обґрунтованих рекомендацій та оцінок, які допомагають уряду у формуванні ефективної кліматичної політики;
- політичній підтримці (вирішальна роль у формуванні кліматичних цілей Фінляндії);
- проведенні досліджень (аналіз різних питань, пов'язаних зі зміною клімату).

Дорадчі органи у сфері зміни клімату Федеративної Республіки Німеччини

У Німеччині є декілька дорадчих органів, які здійснюють незалежну наукову діяльність та розробляють рекомендації щодо формування політики у сфері зміни клімату та охорони довкілля. У 1971 році створена Німецька консультативна рада з питань навколишнього середовища.²⁸ У 1992 році засновано Консультативну раду з питань глобальних змін,²⁹ а в 2019 році створено Раду експертів зі зміни клімату, яка вже займається більш вузькою сферою кліматичної політики.³⁰

Німецька консультативна рада з питань довкілля є незалежним органом при уряді. Вона консулює уряд Німеччини з питань екологічної політики вже понад 50 років. Склад Ради з семи професорів із різних дисциплін забезпечує незалежну та всебічну

²⁷ The Finish Climate Change Panel. <https://ilmastopaneeli.fi/en/the-finnish-climate-change-panel/#:~:text=The%20Finnish%20Climate%20Change%20Panel%20is%20a%20scientific%20and%20independent,in%20the%20Finnish%20Climate%20Act>

²⁸ German Advisory Council on the Environment. https://www.umweltrat.de/EN/home/home_node.html

²⁹ German Advisory Council on global change. <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/mission>

³⁰ The council of experts on climate change. <https://expertenrat-klima.de/en/about-us/members-of-the-council/>

³¹ German Advisory Council on the Environment. https://www.umweltrat.de/EN/council/office/office_node.html

оцінку як з науково-технічної, так і з соціально-наукової точки зору. Секретаріат ради складається з 2 осіб, і додатково експертний персонал налічує 3 особи.

Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища здійснює правовий та адміністративний нагляд за радою, але поважає її незалежність.³¹

Консультативна рада з питань глобальних змін є дорадчим органом при уряді. Сфера їх експертної діяльності більш широка і теж не обмежується лише питаннями зміни клімату.

Рада складається з 9 вчених, які представляють різні дисципліни. Члени призначаються Федеральним Урядом Німеччини терміном на чотири роки. Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи, ядерної безпеки та захисту прав споживачів та Федеральне міністерство освіти і досліджень фінансують раду та спільно здійснюють керівництво. Діяльність кожного члена підтримує особистий науковий асистент. Хоча ця рада діє при органах державної влади, але її члени не повинні належати до уряду, державної служби чи юридичної особи Федеративної Республіки чи землі, а також до будь-якої юридичної особи публічного права, окрім як професори університету або співробітники наукового інституту. Вони також не повинні бути представниками економічної асоціації чи організації роботодавців чи працівників, або бути пов'язаними з ними постійним наданням послуг та виконанням завдань на їхню користь. Вони не повинні обіймати жодної з таких посад протягом останнього року до свого призначення членом ради.

Секретаріат (11 осіб) є організаційним центром Ради з питань глобальних змін. Він ділиться науковим досвідом, координує процеси, організовує логістичні робочі процеси та заходи. Консультуючись з Радою він розробляє формати співпраці та комунікації, а також є контактною особою для міністерств, преси і громадськості.

Рада з питань глобальних змін допомагає як відповідальним органам влади, так і широкій громадськості, приймати обґрунтовані та виважені рішення. Її основними завданнями є: аналіз та звітність щодо глобальних екологічних проблем та проблем розвитку, оцінка національних та міжнародних досліджень у сфері глобальних змін, виявлення нових проблемних областей як системи раннього попередження, виявлення дефіциту досліджень та надання стимулів науковій спільноті, аналіз та оцінка національної та міжнародної політики щодо впровадження сталого розвитку, розробка рекомендацій щодо дій та досліджень, а також підвищення обізнаності про глобальні зміни через медіа та зв'язки з громадськістю.

До обов'язків Консультативної ради з питань глобальних змін входить публікація звітів, які:³²

- аналізують глобальні екологічні проблеми та проблеми розвитку;
- оцінюють дослідження щодо глобального сталого розвитку, виявляють прогалини в дослідженнях та створюють стимули для науки;
- вказують на нові проблемні області, такі як система раннього попередження;
- оцінюють глобальну політику сталого розвитку;
- надають рекомендації щодо дій та досліджень.

³² German Advisory Council on global change. <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/mission>

³³ German Advisory Council on global change. <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/mission>

Кожні два роки рада подає Федеральному уряду звіт, в якому надає рекомендації щодо того, як уникнути або виправити недоліки. Під час підготовки радою звітів Федеральний уряд може висловити власну думку із ключових питань, що виникають у зв'язку з цим завданням. Федеральний уряд може звернутися до ради з проханням підготувати спеціальні звіти та висновки з певних тем.³³

Рада експертів зі зміни клімату відіграє важливу роль у моніторингу політики Німеччини щодо впровадження Федерального акту кліматичних дій. Вона пов'язана лише мандатом, встановленим Федеральним законом про зміну клімату, та є незалежною у своїй діяльності, зокрема і від політичного впливу. Уряд зобов'язаний реагувати на наукові висновки Ради експертів зі зміни клімату.

Члени Ради експертів зі зміни клімату призначаються Федеральним урядом Німеччини строком на п'ять років.³⁴ Рада експертів зі зміни клімату (5 експертів у галузях клімату, економіки, права, енергетики та екології) підтримується у виконанні її завдань Науковим штабом на чолі з Генеральним секретарем.

Рада експертів зі зміни клімату в Німеччині здійснює незалежний моніторинг виконання щорічних цільових показників по секторах економіки, оцінює коригувальні програми, якщо міністерства не досягають цілей. Якщо сектор перевищив ліміт і рада це ідентифікувала, уряд має розробити коригувальний план.³⁵ Отже, Рада експертів зі зміни клімату має більш наглядове та моніторингове значення.

Федеральний уряд отримує висновок Ради експертів зі зміни клімату щодо основних припущень зі скорочення викидів парникових газів перед тим, як впроваджувати такі заходи: змінювати річні бюджети/ліміти викидів парникових газів; оновлювати План дій зі зміни клімату; приймати програми дій зі зміни клімату.

Кожні два роки Рада експертів зі зміни клімату представляє Бундестагу та Федеральному уряду експертизу щодо попереднього розвитку викидів парникових газів, тенденцій у загальних річних бюджетах викидів, а також ефективності заходів щодо досягнення цілей, встановлених федеральним законом. Крім того, Бундестаг або Федеральний уряд можуть доручити раді підготовку спеціальних звітів.³⁶

Як показує досвід країн, не існує універсального органу для надання наукової підтримки, і не всі консультативні органи зі зміни клімату функціонують однаково. Різноманіття проявляється у створенні максимально незалежних структур (прикладом є Великобританія), аж до існування національних консультативних органів, що функціонують у складі уряду, мають форму міжміністерських координаційних комітетів або робочих груп, до складу яких також входять представники бізнесу та/або наукового співтовариства чи навіть профспілок. При цьому, варто зауважити, що для забезпечення ефективної роботи дорадчих органів необхідним є забезпечення їх незалежності та належної фінансової підтримки їх діяльності.

³⁴ The council of experts on climate change. <https://expertenrat-klima.de/en/about-us/members-of-the-council/>

³⁵ The council of experts on climate change. <https://www.expertenrat-klima.de/en/about-us/>

³⁶ German Advisory Council on global change. <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/deed-of-establishment>

РОЗДІЛ 2. Законодавчі засади створення та функціонування в Україні дорадчих органів у сфері зміни клімату

Кліматичний закон України закладає правові засади створення та функціонування консультативних, дорадчих і наукових органів, що мають відігравати ключову роль у формуванні та реалізації державної кліматичної політики. Водночас, Закон окреслює лише загальні підходи до їх створення, для повноцінного запуску та ефективної діяльності дорадчих і наукових органів необхідна подальша конкретизація їх правового статусу.

Принцип наукової обґрунтованості у формуванні кліматичної політики закладений в основі міжнародних угод з питань зміни клімату (РК ООН ЗК, Паризька угода). В чинному законодавстві України також передбачені основи для залучення наукового потенціалу для формування державної політики в екологічній сфері, зокрема з питань зміни клімату. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»³⁷ в Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження навколишнього природного середовища та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки. Координацію та узагальнення результатів цих досліджень здійснюють Академія наук України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Одним із завдань Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року³⁸ є підвищення освітнього рівня та науково-методичного супроводу прийняття управлінських рішень щодо екологічних проблем та здійснення заходів з адаптації до зміни клімату, з цією метою Законом України «Про основні засади державної кліматичної політики» передбачено обов'язкове створення дорадчих органів з питань зміни клімату (ст. 6, 7).



Варто звернути увагу, що в Україні існує нормативне підґрунтя для створення різних науково-дорадчих органів в системі органів державної влади, наприклад:

- Відповідно до Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади»³⁹ (ст. 22, ч. 6,7,8) для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових

³⁷ Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

³⁸ Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року. Схвалено Розпорядженням КМУ від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>

³⁹ Про центральні органи державної виконавчої влади. Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про утворення чи ліквідацію «інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів» приймає керівник центрального органу виконавчої влади. Кількісний та персональний склад цих органів і положення про них затверджує керівник центрального органу виконавчої влади.

- Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁴⁰ (ст. 48) Уряд України для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в їх роботі можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів України. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату КМУ або відповідного центрального органу виконавчої влади.
- Відповідно до Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів (п. 14)⁴¹ для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у Міндовкілля можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються профільним міністром.
- Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁴² (ст. 18), передбачена можливість утворення Національною академією наук національних галузевих академій наук, як самоврядних наукових організацій, заснованих на державній власності, що є державними організаціями, створеними як неприбуткові державні бюджетні установи. Національні галузеві академії наук координують, організують і проводять дослідження у відповідних галузях науки і техніки, взаємодіють з відповідними органами державної влади з метою виконання завдань, визначених державними пріоритетами у цих галузях. Діяльність національних галузевих академій наук у частині, що не порушує їх самоврядності, координується КМУ.
- Законом України «Про наукову і науково-технічну експертизу»⁴³ передбачено функціонування експертних рад для проведення наукової і науково-технічної експертизи проектів міждержавних, державних цільових програм (ст. 4) та державна акредитація фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи. Її можуть проводити наукові і науково-технічні установи, підприємства та організації різних форм власності і підпорядкування, а також спеціально створені експертні організації, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз, з ініціативи фізичних та юридичних осіб, заінтересованих в отриманні експертних висновків (ст. 7).

⁴⁰ Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

⁴¹ Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів. Затверджено Постановою КМУ від 25.06.2020 № 614. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#n13>

⁴² Про наукову і науково-технічну діяльність. Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>

⁴³ Про наукову і науково-технічну діяльність. Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>

- Цивільним кодексом України (ст. 81) передбачено можливість створення юридичних осіб публічного права розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, якими можуть бути у т. ч. відповідні консультативно-дорадчі органи у сфері зміни клімату в Україні.

Кліматичний закон України серед суб'єктів архітектури кліматичного врядування передбачив створення трьох видів дорадчих органів у сфері зміни клімату, присвячуючи цьому питанню дві базові статті:

- 1)** консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи з питань зміни клімату (КДД-органи) – для досягнення цілей державної кліматичної політики, дотримання принципів належного врядування у здійсненні державної кліматичної політики (ч. 1 ст. 6);
- 2)** консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган з питань зміни клімату – для ефективної координації діяльності органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 6);
- 3)** Науково-експертна рада з питань зміни клімату та збереження озонового шару – з метою наукового забезпечення формування державної кліматичної політики, досягнення її цілей, розгляду проектів документів планування державної кліматичної політики, моніторингу реалізації державних політик та заходів, загальної наукової координації та прогнозування у сфері зміни клімату (ст. 7).

Обидві статті встановлюють основні підходи щодо функціонування цих органів. Так, щодо функціонування КДД-органів закон окреслює загальні положення до системи таких органів, водночас щодо Науково-експертної ради він уже деталізує мету та завдання її діяльності. Проте такий узагальнений підхід законодавця усе ж таки дозволяє зробити ключовий висновок – закон передбачає одночасне функціонування різних видів органів, які є самостійними та відокремленими одне від одного, а їх функціонування не може і не повинно підміняти діяльність кожного з них.

Перелік завдань Науково-експертної ради визначений у ч. 5 ст. 7 Закону. Важливо, що перелік завдань не є вичерпним; конкретизація завдань, визначених Законом, та визначення інших завдань, не передбачених Законом, має відбуватися за допомогою Положення про Науково-експертну раду. Закон деталізує порядок виконання окремих завдань Науково-експертною радою щодо:

- залучення Ради до розроблення секторальних програмних документів з адаптації до зміни клімату (ст. 13);
- оцінка реалізації державної кліматичної політики та надання відповідних рекомендацій (ст. 23).

Відповідно до чинного законодавства, дорадчі органи відрізняються, залежно від суб'єктів, повноважних на їх створення:

- секторальні КДД-органи – створюють ЦОВВи;
- координуючий КДД-орган – створює КМУ;
- Науково-експертна рада – суб'єкт не визначений, але КМУ повноважний затвердити Положення про Науково-експертну раду, а також її персональний склад.

Законодавець по-різному підходить до питання обов'язковості створення системи дорадчих органів. Якщо секторальні КДД-органи – можуть створюватися, то координуючий КДД-орган та Науково-експертної ради створюється обов'язково.

Законодавець також по-різному підходить до окреслення базового нормативно-правового акту, яким конкретизується правовий статус дорадчих органів. Зокрема щодо:

- секторальних КДД-органів – Закон не визначає яким актом конкретизується їхній статус. Проте, враховуючи, що такі органи створюються ЦОВВами, останні повноважні затверджувати необхідні положення. Для забезпечення єдності правового статусу доцільно було б розробити Типове положення про такі органи, на основі якого ЦОВВи уже б ухвалювали конкретні положення про секторальні КДД-органи;
- координуючого КДД-органу – таким актом є Положення, яке затверджується КМУ;
- Науково-експертної ради – Закон передбачає ухвалення КМУ Положення про Науково-експертну раду.

Отже, самостійні дорадчі органи в архітектурі кліматичного врядування в Україні мають такі особливості:

спільні особливості

- забезпечення досягнення цілей, впровадження принципів державної кліматичної політики та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері зміни клімату;
- дорадчий і допоміжний характер функціонування в архітектурі кліматичної політики України: це у свою чергу передбачає ключову відповідальність держави, а не дорадчих органів, у формуванні та впровадженні державної політики у сфері зміни клімату, коли дорадчі органи є механізмом врядування, який допомагає, сприяє державі та її органам у формуванні державної кліматичної політики;

відмінні особливості

- завдання, виконання яких покладено на дорадчі органи: основним завданням КДД-органів є консультування та координація органів влади, пошук та вирішення проблемних питань у сфері зміни клімату; у той же час діяльність Науково-експертної ради – це один із механізмів наукового забезпечення державної політики у сфері зміни клімату;
- визначення правового статусу дорадчих органів: КДД-органи створюються суб'єктами виконавчої влади (урядом, міністерствами, іншими ЦОВВами), основний склад яких формується із представників таких органів; Закон не визначає організаційно-правову форму Науково-експертна ради, хоча у її назві і використовується термін «орган», але, чи є вона окремою юридичною особою, якщо є, то чи є вона особою публічного чи приватного права, в якій формі має створюватися (установи, організації і т. п.), не визначено.

У 2009 році Уряд України визначив⁴⁴ підходи до видів допоміжних органів КМУ та їхніх завдань. Зокрема допоміжний орган КМУ може утворюватися як «рада» – для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у відповідній сфері.

⁴⁴ Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України. Постанова КМУ від 17 червня 2009 р. № 599. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text>

Проте Закон встановлює іншу та значно ширшу функцію Науково-експертної ради – наукове забезпечення державної кліматичної політики, оцінка державної політики у сфері зміни клімату та надання рекомендацій.

Постанова КМУ № 599 (2009) окреслює повноваження, які розкривають компетенцію КМУ з утворення такого органу:

- затвердження положення про дорадчий орган;
- затвердження посадового складу дорадчого органу;
- затвердження керівника та заступника (заступників) керівника дорадчого органу.

Кліматичний закон України визнає за КМУ перші дві складові щодо утворення Науково-експертної ради, оскільки саме уряд наділяється повноваженнями затверджувати Положення про раду та її склад. Проте це не свідчить, що Науково-експертна рада як дорадчий орган, утворення якого передбачено Законом, є аналогічним за своїм правовим статусом із дорадчими органами, визначеними Постановою КМУ № 599 (2009). Закон жодним чином не вказує, що Науково-експертна рада створюється як дорадчий орган КМУ. Як і завчасно та необґрунтовано стверджувати, що наділення органу влади повноваженнями щодо затвердження положень про той чи інший суб'єкт визначає організаційно-правову форму останнього. Держава, зокрема і КМУ, можуть створювати юридичні особи як публічного, так і приватного права. Згідно з ч. 2 ст. 167 Цивільного кодексу України вона може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.

Науково-експертна рада потенційно може бути створена як окрема юридична особа. Такий формат Ради має свої переваги, серед іншого:

- стійкість та стабільність функціонування – юридична особа менш залежна від політичних змін, адміністративного впливу органів влади, особливо у випадках постійних змін органів влади чи їх керівництва. Це, у свою чергу, зменшує ризик перетворення Ради у зручний, підконтрольний орган, сприяє формуванню незалежної позиції, підвищенню рівня довіри зацікавлених сторін до її висновків та рекомендацій;
- інституційна самостійність – юридична особа самостійно формує свою структуру, штат, напрями діяльності, співпраці, вибору партнерів та залучення експертів без необхідності погодження з органами влади, що підвищує оперативність і якість роботи. Окрема юридична особа самостійно залучає фінанси з різних джерел (грантів, донорських програм та ін.), що розширює її можливості для реалізації завдань і зменшує залежність від державного бюджету.

Досвід держав-членів ЄС є різним, але, наприклад, у Великобританії Комітет зі зміни клімату відповідно до Закону про зміну клімату є незалежним, статутним органом – установою (юридичною особою публічного права), яка не є у складі будь-яких органів влади, має власний рахунок, подає фінансову звітність та аудиторський звіт.⁴⁵

⁴⁵ Annual Report and Accounts 2023-24. Climate Change Committee. December 2024. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2024/12/CCC-Annual-Report-And-Accounts-2023-24.pdf>

Отже, нормативною основою для створення наукового консультативно-дорадчого органу з питань зміни клімату в Україні є чинне законодавство, яке передбачає залучення наукового потенціалу для формування державної політики та створює передумови для залучення такого потенціалу до формування загальної кліматичної політики та політики у відповідних сферах. Питання ролі, формування, повноважень цього органу повинні бути окремо врегульовані, враховуючи вимоги та досвід європейських інституцій. Необхідність створення консультативно-дорадчого органу зі зміни клімату зумовлена його метою, яка полягає в науковій підтримці державної політики, потребі у наукових дослідженнях для формування політики та цілей України, які постійно переглядаються та рівень амбітності яких повинен зростати, відповідно до вимог ЄС, кроссекторальністю кліматичної політики, яка не може обмежуватися вузькою сферою наукових знань, та необхідністю створення платформи, де фахівці різних галузей формують висновки та надають рекомендації щодо формування політики спільно.

РОЗДІЛ 3. Концепція створення та функціонування дорадчих органів з питань зміни клімату

3.1. НАУКОВО-ЕКСПЕРТНА РАДА З ПИТАНЬ ЗМІНИ КЛІМАТУ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ОЗОНОВОГО ШАРУ

Україна транспонувала положення Європейського кліматичного закону щодо створення консультативного органу, відповідального за надання експертних наукових консультацій з питань кліматичної політики, прийнявши у 2024 році Кліматичний закон. Україна добровільно взяла на себе обов'язок та передбачила створення такого органу у формі Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару. Проте повна імплементація Україною Європейського кліматичного закону потребує ухвалення Положення про Науково-експертну раду, фактичне створення такого органу та забезпечення його діяльності.

Кліматичний закон України містить положення, які дають загальне розуміння правового статусу Науково-експертної ради. Зокрема, Закон визначає:

- 1) мету створення Ради – наукове забезпечення формування державної кліматичної політики, досягнення її цілей, розгляду проєктів документів планування державної кліматичної політики, моніторингу реалізації державних політик та заходів, загальної наукової координації та прогнозування;
- 2) створення Ради як незалежного органу;
- 3) Раду як дорадчий орган;
- 4) Раду як науково-експертний орган;
- 5) завдання, на виконання яких створюється Рада.

Варто звернути увагу, що Закон не вбачає лише за Науково-експертною радою єдиного механізму наукового забезпечення державної політики у сфері зміни клімату. Такий висновок вбачається зі змісту ч. 3 ст. 7, яка зазначає, що наукове забезпечення досягнення цілей державної кліматичної політики здійснюється шляхом співпраці з науковими установами, міжнародними науковими організаціями та експертами.

Проте, наприклад, роль і завдання наукових установ та Науково-експертної ради у формуванні державної кліматичної політики не є тотожною, тому вони не повинні підмінювати діяльність один одного. Основною для наукової установи є наукова та (або) науково-технічна діяльність⁴⁶ (зокрема може стосуватися і питань зміни клімату як частини такої діяльності), створення та діяльність Ради має спеціальну мету – надання політикам регулярної наукової оцінки державної кліматичної політики, рекомендацій щодо її покращення.

⁴⁶ Про наукову і науково-технічну діяльність. Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#n7>

Частина завдань та повноважень Науково-експертної ради передбачена та конкретизована статтями Кліматичного закону України. Наприклад, залучення Ради до розроблення секторальних програмних документів щодо адаптації до зміни клімату у відповідному секторі економіки та/або відповідній сфері державної політики (ст. 13 Закону). Стаття 23 присвячена ролі Ради у моніторингу та оцінці реалізації державної кліматичної політики. Зокрема, Рада здійснює оцінку державних політик на відповідність цілям та принципам державної кліматичної політики, а за її результатами розробляє рекомендації щодо вжиття відповідних заходів та подає їх до Уряду України та консультативного, дорадчого або іншого допоміжного органу КМУ з питань зміни клімату. Результати оцінки включаються до щорічного звіту КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності КМУ та до інформації, яка щорічно подається Урядом України до Верховної Ради України про хід та результати реалізації політик та заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї.



Обсяг функцій та завдань, які покладаються на Науково-експертну раду, є досить широким, що потребуватиме значних ресурсів (людських, матеріальних, фінансових тощо). За їх відсутності чи недостатності жодна група науковців та експертів не зможе забезпечити ефективне наукове забезпечення та підтримку державної кліматичної політики. Крім цього для належної організації роботи науковців та експертів, необхідним є організаційне забезпечення їх діяльності за допомогою секретаріату. Секретаріат у межах органу державної влади відрізнятиметься постійністю та стабільним фінансовим забезпеченням; секретаріат як окрема юридична особа потребуватиме вирішення питання залучення коштів на постійній основі, за винятком випадку, коли така юридична особа буде фінансуватися з державного бюджету. Без належного фінансового та організаційного забезпечення діяльність Ради перетвориться у формальну та спорадичну. Тому варто розглядати усі потенційні та існуючі механізми, які б усунули недоліки у спроможності виконання Радою, покладених на неї завдань.

Кліматичний закон України не містить жодних положень, що визначають організаційно-інституційні елементи створення та функціонування Науково-експертної Ради, можливі варіанти оформлення правового статусу ради розглянуто нижче.

3.1.1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ

Юридичний статус Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару може бути оформлено кількома способами:

Варіант 1: створення незалежного дорадчого органу

Рекомендовано створення дорадчого органу, незалежного від будь-якого політичного впливу як оптимальний варіант, який забезпечує об'єктивність процесу моніторингу та

формування рекомендацій щодо реалізації кліматичної політики. Чинне законодавство України дозволяє (не забороняє) створення консультативно-дорадчого органу як окремої юридичної особи.

Варіант 2: створення дорадчого органу при центральному органі виконавчої влади, відповідальному за реалізацію кліматичної політики (Міндовкілля) (як перехідна модель)

Ймовірно на початковому етапі функціонування дорадчого органу зі зміни клімату він не буде мати статусу окремої юридичної особи, як, наприклад, у Великобританії. Хоча це позбавить його повної незалежності на початковому етапі функціонування, але, з іншого боку, такий підхід дозволить зекономити час та бюджетні ресурси, сприятиме поступовому накопиченню досвіду цим органом, допоможе визначити оптимальну модель для України, сформує суспільну підтримку і авторитет на національному та міжнародному рівнях. Ця модель Науково-експертної ради повинна бути обмежена певними часовими рамками, закінченням воєнного стану, тощо, як перехідна модель для створення в майбутньому незалежного органу.

Варіант 3: створення дорадчого органу при КМУ

Перевагами створення дорадчого органу при КМУ, порівняно із дорадчим органом при Міндовкілля є:

- вищий рівень політичного авторитету (забезпечує більшу вагу його рекомендацій та підвищує ймовірність їх імплементації на національному рівні, враховуючи, що такі рішення можуть виходити за межі повноважень одного міністерства, оскільки висновки такого дорадчого органу надходять до керівництва, уряду та профільних міністерств);
- координація кліматичної політики між різними секторами (враховуючи комплексність проблеми зміни клімату, яка виходить за межі компетенції одного міністерства, такий орган може відігравати деяку координуючу роль між різними міністерствами, оцінювати/моніторити політику різних міністерств, яка стосується питань зміни клімату);
- можливість здійснення стратегічного планування на рівні держави, коли орган при Міндовкілля залишатиметься переважно в межах екологічного дискурсу;
- наявність такого органу сигналізує про високий рівень політичної волі для вирішення глобальних проблем зі зміни клімату на міжнародному рівні (що позитивно впливатиме на міжнародну підтримку, співпрацю з міжнародними інвесторами тощо).

Створення дорадчого органу при КМУ супроводжується низкою труднощів та проблем, як політичного, так і організаційного характеру: бюрократичність та тривалість процесу; конкуренція повноважень різних міністерств та необхідність пошуку консенсусу між представниками різних галузей, інтереси яких можуть суперечити; загроза втрати незалежності органом, який створено близько до центру прийняття політичних рішень, яким є КМУ, та вразливість до політичного тиску, враховуючи призначення членів органу урядом та можливість його використання для так званого наукового обґрунтування («відбілювання») вже прийнятих політичних рішень.

Діяльність Науково-експертної ради повинна базуватися на таких принципах:

- незалежність у своїй діяльності від інших органів державної влади, політичних впливів, зацікавлених бізнес структур та інших лобістських груп;
- наукова обґрунтованість, інноваційність та релевантність;
- міждисциплінарний підхід (інтеграція знань з різних галузей та синергетичний підхід до вирішення проблем, пов'язаних зі зміною клімату);
- неупередженість та добросовісність;
- відкритість даних, звітів, наукових розробок тощо;
- взаємодія із стейкхолдерами (залучення до досліджень представників зацікавлених груп – бізнес, місцеві громади, представники промисловості, громадянського суспільства тощо);
- комунікація та поширення знань про зміну клімату, у т. ч. для здобуття авторитету та довіри серед громадськості та суб'єктів, відповідальних за прийняття рішень;
- міжнародна співпраця.

Кожен з принципів потребує закріплення та конкретизації на нормативному рівні. Частина з них наявна у Законі, частина – відсутня, тому правові прогалини необхідно усунути у майбутньому Положенні про Раду.

3.1.2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РАДИ

До складу Науково-експертної ради можуть входити:

- науковці з різних сфер, пов'язаних із кліматичною проблематикою;
- експерти з питань реалізації кліматичної політики на національному та міжнародному рівнях;
- представники органів влади (членство за посадою);
- представники бізнесу;
- представники громадськості.

Види членства у Науково-експертній раді:

Варіант 1: членами ради можуть бути лише науковці з різних сфер, пов'язаних із кліматичною проблематикою (виключно наукове представництво)

- A)** із залученням представників влади
- Б)** без залучення представників влади

Прикладом органу, до складу якого входять лише науковці, є Європейська науково-консультативна рада зі зміни клімату.

Варіант 2: членами ради можуть бути науковці з різних сфер, пов'язаних із кліматичною проблематикою, та експерти з питань реалізації кліматичної політики (науково-експертне представництво)

- A)** із залученням представників влади
- B)** без залучення представників влади

Варіант 3: членами ради могут бути науковці у науковій сфері, пов'язаній із кліматичною проблематикою, експерти з питань реалізації кліматичної політики та представники бізнесу і громадськості (широке представництво усіх зацікавлених сторін)

Участь представників бізнесу та громадськості у діяльності дорадчого органу зі зміни клімату може бути дуже важливою, враховуючи їх можливий практичний досвід та експертний потенціал у відповідній галузі. Навіть такий незалежний дорадчий орган, як Комітет зі зміни клімату Великобританії, має дещо ширший склад, включаючи експертів, наприклад, з питань бізнесу, економіки, які мають попередній досвід роботи у приватних компаніях, хоч основний склад і мандат чітко орієнтований на наукову експертизу.

- A)** із залученням представників влади
- B)** без залучення представників влади

Варто звернути увагу, що участь представників органів влади в дорадчому органі з питань зміни клімату послаблює його незалежність. Наприклад, у Великобританії участь державних службовців чи політиків є неприйнятною в такому органі, саме для забезпечення відсутності будь-якого політичного впливу на нього.

Як оптимальний варіант, рекомендовано створення науково-експертного органу з питань зміни клімату, куди входять науковці та експерти, із можливим залученням для формування відповідних рекомендацій та надання інформації і врахування думки представників громадськості та бізнесу, де це необхідно, на думку членів ради. Участь представників влади, чи членство в раді за посадою, на нашу думку, не сприяє незалежності та об'єктивності діяльності дорадчого органу з питань зміни клімату.

Членство у Науково-експертній раді може бути:

- **Варіант 1: виборне (на конкурсних засадах);**
- **Варіант 2: за посадою (призначення керівників наукових установ, представників органів державної влади тощо).**

Рекомендовано призначення членів дорадчого органу на конкурсних засадах, оскільки таким чином може бути забезпечене належне представництво експертів та науковців різних галузей знань у раді. Крім того, призначення за посадою не сприятиме постійності у роботі ради, через зміни у кадровій політиці серед державних службовців. Отже, окремо в Положенні про раду необхідно врегулювати порядок такого конкурсного відбору членів ради.

У випадку обрання варіанту призначення деяких членів ради за посадою, доцільним є визначення відсоткового співвідношення членів ради, обраних на умовах конкурсу (наприклад, не менше 50%).

Важливим є визначення *якісних/професійних вимог* до членів Науково-експертної ради в Україні. Ці вимоги в більшій мірі стосуються випадку обрання членів ради, оскільки, як зазначено вище, у випадку їх призначення за посадою, такі вимоги не завжди

зможуть бути врахованими, що може погіршити якісне науково-експертне наповнення дорадчого органу, коли застосовується формальний підхід до формування ради.

Серед якісних вимог, які повинні висуватися на стадії оголошення конкурсу для виборів членів ради, можна виділити:

- науковий ступінь (обов'язкова або преференційна вимога) – доктор філософії/кандидат наук та доктор наук;
- вища освіта на рівні «магістра» у відповідній галузі знань;
- значний досвід (мінімум 7 років) у сферах, пов'язаних зі зміною клімату (участь у релевантних дослідженнях, проектах, розробках політик, міжнародних заходах, наприклад, зустрічах Сторін РК ООН ЗК, тощо)
- наявність наукових публікацій у сферах, пов'язаних зі зміною клімату;
- інші наукові досягнення у сферах, пов'язаних зі зміною клімату.

У випадку обрання/призначення до Науково-експертної ради не лише кандидатів із наукових кіл, на нашу думку, доцільно передбачити мінімальну кількість таких кандидатів у раді (наприклад, не менше 60-70% членів ради із науковим ступенем).

Крім того, можуть бути встановлені загальні вимоги (наприклад, щодо громадянства, відсутності судимості), етичні вимоги (щодо доброчесності, незалежності, відсутності конфлікту інтересів) та інші додаткові вимоги (наприклад, володіння іноземними мовами, аналітичні здібності тощо) до кандидатів, які повинні бути враховані при їх відборі до складу ради.

Члени Науково-експертної ради мають обиратися за такими *ключовими напрямками* експертної спеціалізації:

- природничі науки (екологія, науки про Землю, хімія, біологія);
- нафто-газова і електрична інженерія (атомна енергетика, теплоенергетика, питання енергоефективності, відновлюваних джерел енергії);
- механічна інженерія, хімічна та біоінженерія, транспорт, виробництво та технології, (промисловість, низьковуглецеві технології, торгівля квотами на викиди парникових газів, моніторинг, звітність та верифікація викидів парникових газів);
- аграрні науки та продовольство (агроекологія, сільське господарство, землекористування, лісове господарство, адаптація до зміни клімату);
- архітектура та будівництво, цивільна інженерія (адаптація до зміни клімату, міське планування, цивільна безпека);
- соціальні та поведінкові науки, економіка (екологічна економіка, циркулярна економіка, фінансування сталого розвитку);
- право, управління та адміністрування (міжнародне право, екологічне право, кліматична політика);
- інформаційні технології, електроніка та комунікації.⁴⁷

⁴⁷ Таблиця відповідності Переліку наукових спеціальностей (Перелік 2011) та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (Перелік 2015). Затверджено Наказом Міністерства освіти і науки України від 06.11.2015 № 1151 (у редакції Наказу Міністерства освіти і науки України від 12.04.2016 № 419). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1460-15#n36>

Цей перелік не може бути вичерпний та може актуалізуватися з часом, про що рада вправі приймати рішення, залежно від запиту на ту чи іншу інформацію та наукові дослідження. Враховуючи багатовекторність кліматичної політики, рада повинна докладати зусиль, щоб обрані експерти були компетентними у максимальній кількості сфер, пов'язаних із проблемами зміни клімату.

При формуванні Науково-експертної ради повинен бути дотриманий баланс наукових сфер компетентності членів ради. Враховуючи зв'язок деяких напрямків кліматичної політики, один член ради може бути експертом не більше як у двох сферах/напрямах, запропонованих вище. Щоб забезпечити максимальне залучення наукового потенціалу з усіх питань, пов'язаних із формуванням кліматичної політики, в раду може бути обрано не більше 2 експертів за одним напрямом. При цьому, у випадку обрання, а не призначення членів ради, досягнення такого балансу та покриття усіх напрямів кліматичної політики буде більш ймовірним, ніж призначення усіх членів ради за посадою.

Крім балансу сфер наукової експертизи, при обранні членів Науково-експертної ради, доцільним може бути дотримання балансу вузів/наукових установ, представлених членами ради, гендерного балансу та територіального балансу для забезпечення представництва наукового потенціалу з різних частин України.



Рекомендована кількість членів ради – від 9 до 15 членів, враховуючи доцільність непарного числа для полегшення процедури голосування та прийняття рішень більшістю, та необхідність покриття усіх напрямів, пов'язаних зі зміною клімату, які описано вище. Доцільно також передбачити можливість прийняття рішення радою про необхідність збільшення членів ради, у випадку, якщо недостатньо експертного потенціалу для покриття усіх питань зі зміни клімату чи появи додаткових напрямків, які потребують залучення додаткового наукового та експертного потенціалу. Враховуючи досвід роботи дорадчих органів зі зміни клімату в інших країнах, рада повинна мати можливість залучати зовнішніх експертів/науковців для підсилення свого експертного потенціалу у випадку такої необхідності при здійсненні певних експертиз, формуванні пропозицій щодо політики тощо.

Рада повинна бути правомочною приймати рішення, якщо до її складу обрано не менше 9 членів, які обираються строком на 5 років із правом переобрання не більше як один/два рази. Якщо обрано/призначено недостатню кількість членів, чи певні члени припиняють свою роботу в раді з різних причин, доцільним є оголошення додаткового конкурсу та обрання/призначення нових членів.

Участь у конкурсі можуть брати усі зацікавлені суб'єкти, які відповідають встановленим критеріям та умовам конкурсу. Конкурс організовує та проводить орган, при якому

створюється рада (Міндовкілля/КМУ – залежно від правового статусу дорадчого органу), або у випадку створення незалежного органу – конкурс організовує КМУ спільно із Міндовкілля; цей орган також затверджує членів ради – переможця конкурсного відбору. Після формування Науково-експертної ради наступні конкурсні відбори можуть проводитися за її участю, адже члени ради можуть входити до конкурсної комісії для обрання нових членів. Оголошення про проведення конкурсу повинно публікуватися на сайтах центральних органів виконавчої влади, які реалізують повноваження у сфері кліматичної політики, на сайті створеної Науково-експертної ради, НАН України, КМУ тощо.

Можливими кандидатами у члени Науково-експертної ради в Україні можуть бути науковці НАН України та її інститутів, зокрема, Українського гідрометеорологічного інституту ДСНС України та НАН України, Інституту географії НАН України, Інституту проблем природокористування та екології НАН України, Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України тощо, вищих навчальних закладів, громадських організацій та ін.

Варіантами *обрання голови та заступника/заступників* Науково-експертної ради можуть бути:

- вибори серед членів ради самою радою, з їх подальшим затвердженням органом, при якому створена рада, або без такого;
- надання пропозицій щодо кандидатур зі складу членів ради органом державної влади (Мінприроди/КМУ) з подальшим затвердженням членами ради або без такого;
- проведення окремого конкурсу на посаду голови ради і відбір кандидатури на конкурсних засадах, зокрема за участі членів ради, які можуть входити до конкурсної комісії.

Для ефективного функціонування Науково-експертної ради її діяльність повинна підтримуватися постійно-діючим Секретаріатом. Очевидно, що розмір та наявність фінансових ресурсів на функціонування секретаріату впливає на ефективність виконання завдань членами ради. Пропонований розмір секретаріату – не менше 3 осіб, з рекомендацією його розширення до 10 штатних одиниць Секретаріату, які повинні на постійній основі підтримувати діяльність ради.

В Україні функція *секретаріату* може виконуватися:

- шляхом інкорпорації у секретаріат КМУ/Міндовкілля (іншими словами створені нові посади чи додано нові обов'язки до функцій існуючих працівників). Найбільш ймовірний варіант та швидкий у реалізації, але можуть бути перешкоди, пов'язані із наявним значним навантаженням існуючого персоналу, необхідністю навчання та отримання нового досвіду);
- незалежною структурою, яка функціонує при органі державної влади, має постійне фінансування, високий рівень експертизи, інституційну стабільність та фінансову і операційну незалежність (найбільш ефективний варіант, але найбільш ресурсозатратний).

3.1.3. ЗАВДАННЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РАДИ

Науково-експертна рада може бути наділена такими основними функціями:

- нагляду (моніторингу) за реалізацією кліматичної політики та програмних документів у сфері зміни клімату (п. 7 ч. 5 ст. 7 та ст. 23 Закону);
- із надання рекомендацій щодо формування та реалізації кліматичної політики та здійснення з цією метою наукових досліджень, які повинні бути покладені в основу рекомендацій щодо формування кліматичної політики України (пункти 2, 3 та 5 ст. 7 Закону);
- координатора та/чи організатора діалогу та співробітництва між науковими установами щодо зміни клімату, сприяння обміну інформацією про наукові досягнення, діалогу задля врахування інтересів зацікавлених суб'єктів (бізнес, зацікавлена громадськість) при формуванні кліматичної політики (ч. 4; пункти 4 та 6 ч. 5 ст. 7 Закону).

Обсяг завдань, які розкривають суть цих функцій, є різним. Найповніше такі завдання розкриваються через функцію «радника» (наприклад, науковий супровід та надання пропозицій щодо досягнення цілей державної кліматичної політики, прогнозування у сфері зміни клімату, надання висновків, зауважень і пропозицій до проектів документів планування державної кліматичної політики) та «організатора (координатора)» (зокрема, сприяння обміну інформацією про наукові досягнення щодо моделювання, моніторингу та оцінки, перспективних досліджень та інновацій, інформування, підвищення обізнаності населення та просвіта з питань зміни клімату та її наслідків, розвиток діалогу та співробітництва між науковими установами щодо зміни клімату). Водночас саме функція «спостерігача/наглядача» дозволяє виокремити Раду серед інших суб'єктів кліматичного врядування в Україні (наукового середовища, експертних організацій, громадськості, які у тій чи іншій мірі надають наукову та експертну підтримку, рекомендації органам влади з питань формування та реалізації державної кліматичної політики, займаються просвітницькою та інформаційною діяльністю).

Одним із ключових завдань Ради має стати оцінка документів планування державної кліматичної політики. Згідно із Законом в Україні має функціонувати комплексна система таких документів, тому можна виокремити декілька варіантів виконання Радою такого завдання. Зокрема, оцінка:

- усіх документів планування державної кліматичної політики, що приймаються на національному (загальнодержавному та секторальному), регіональному та місцевому рівнях. Основним недоліком цього варіанту буде неспроможність Ради охопити увесь комплекс документів планування та надати кваліфіковану підтримку. Необхідно також врахувати, що Рада створюється на національному рівні, тому предметом її оцінки мають бути документи, які приймаються на цьому рівні. Разом із тим, такий підхід не виключає підхід, згідно з яким Рада з власної ініціативи може надати оцінку інших документів;
- лише документів планування державної кліматичної політики, що приймаються на національному (загальнодержавному та секторальному) рівні. Наразі Закон не дає чіткої відповіді, які документи планування державної кліматичної політики повноважна оцінювати Рада. Тому у майбутніх Положенні про Науково-експертну раду, Порядку здійснення моніторингу та оцінки реалізації державної кліматичної політики, варто визначити конкретні документи планування щодо яких надаватиметься оцінка. Перелік таких документів можна залишити відкритим (не

вичерпним), що дозволило б врахувати оцінку документів, прийняття яких зараз не передбачено законодавством України.

Потрібно визначити і предмет оцінки. Аналіз Кліматичного закону України дозволяє виділити такі складові оцінки:

- відповідність цілям державної кліматичної політики. Такими мають бути як цілі, встановлені на загальнодержавному рівні (наприклад, у Кліматичному законі України, Довгостроковій стратегії низьковуглецевого розвитку України, Національному плані з енергетики та клімату, Стратегії адаптації до зміни клімату), а також секторальному рівні, визначених у секторальних програмних документах з питань пом'якшення та адаптації до зміни клімату;
- достатність та ефективність заходів, прийнятих на досягнення цілей державної кліматичної політики, як на загальнодержавному, так і секторальному рівнях;
- виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань у сфері зміни клімату. Враховуючи євроінтеграційний розвиток та процес вступу України до ЄС варто включити блок, присвячений відповідності державної кліматичної політики України кліматичній політиці та праву ЄС.

Варто вирішити питання щодо обов'язковості чи добровільності надання Радою оцінки державної кліматичної політики. З урахуванням того, що ресурси Ради (інституційні, організаційні, людські, фінансові, матеріальні) завжди будуть обмеженими, доцільно визначити ті документи державної кліматичної політики щодо яких Рада обов'язково проводить оцінку, щодо решти документів Рада може проводити оцінку.

Варто також звернути увагу, конкретизуючи правовий статус Науково-експертної ради, на питання здійснення такої оцінки «на вимогу» повноважних суб'єктів чи з «власної ініціативи». Здійснення Радою оцінки «на вимогу» можна обмежити двома критеріями: (1) переліком документів державної кліматичної політики щодо яких обов'язково проводиться оцінка та (2) колом суб'єктів, повноважних вимагати проведення оцінки (наприклад, наділити правом такої вимоги лише КМУ, ВРУ).

Здійснення Радою оцінки державної кліматичної політики з «власної ініціативи» може відбуватися:

- в обов'язковому порядку – ініціювання та підготовка оцінки на періодичній основі;
- в добровільному порядку – ініціювання оцінки з питань, які на думку Ради є важливими, але не охоплюються обов'язковими випадками проведення оцінки.

Одним із завдань, покладених Законом на Раду, є надання висновків, зауважень і пропозицій до проектів документів планування державної кліматичної політики, що подаються на розгляд уряду. Таке завдання потребує підсилення і виведення його на новий рівень, який мав би випереджаючий і превентивний характер у формуванні та реалізації кліматичної політики. Зокрема, включення у процедуру розроблення, розгляду та прийняття КМУ окремого елемента – проведення Радою обов'язкової експертизи проектів документів щодо їх відповідності цілям державної кліматичної політики та міжнародним кліматичним зобов'язанням України. Уже на цьому етапі Рада могла б надавати науково-обґрунтовані рекомендації, які б враховувалися при доопрацюванні проектів документів планування державної кліматичної політики, що подаються на розгляд уряду. Таке розуміння завдання сприяло б ефективній діяльності Ради.

Ще одним із завдань, покладених Кліматичним законом України на Науково-експертну раду, є науковий супровід та надання пропозицій щодо досягнення цілей державної кліматичної політики, реалізації політик та заходів, наукове обґрунтування прогнозування у сфері зміни клімату, шляхів і способів досягнення цілей державної кліматичної політики. Особливістю цієї функції є надання незалежним «стороннім» суб'єктом науково обґрунтованого бачення проблем з питань змін клімату та шляхів їх вирішення, врахування його висновків і рекомендацій при формуванні та реалізації державної кліматичної політики. Кліматична політика, як і будь-яка політика, має свій цикл. Тому варто прописати (конкретизувати) у Положенні про Науково-експертну раду можливість залучення її наукових рекомендацій та висновків на всіх етапах, які охоплюють цикл формування та реалізації державної кліматичної політики. Від ініціювання Радою розгляду, наприклад КМУ, проблем у сфері зміни клімату, які потребують втручання та вирішення з боку влади, на етапі пропонування шляхів та способів вирішення проблеми, розроблення правових інструментів вирішення проблеми. Ключовим викликом, якого необхідно уникнути, це перетворення Ради в один із органів влади, на які покладається завдання з розроблення відповідних проектів документів планування державної кліматичної політики. Іншими словами не покладати на Раду функцій та завдань, які належать до компетенції органів влади.

Важливим елементом, який і визначатиме ефективність функціонування Науково-експертної ради в Україні, є врахування органами влади її висновків, рекомендацій та пропозицій під час формування та реалізації державної кліматичної політики. Рада є дорадчим суб'єктом, тому її рішення не можуть мати обов'язковий до виконання характер, що притаманне рішенням влади. Проте принцип наукової обґрунтованості державної кліматичної політики має визначати засади врахування органами влади рекомендацій, наданих Радою. Зокрема, рекомендовано передбачити у Положенні про Науково-експертну раду:

- випадки обов'язкового одержання висновків чи рекомендацій Ради перед ухваленням ключових рішень у державній кліматичній політиці. Наприклад, визначення нових чи зміна чинних цілей державної кліматичної політики (як загальнодержавної політики, так і секторальних політик);
- процедуру/порядок обов'язкового розгляду висновків чи рекомендацій Ради, та надання обґрунтування відхилення органами влади запропонованих Радою рекомендацій, а також повідомлення про шляхи та заходи, за допомогою яких влада реалізуватиме враховані нею рекомендації Ради.

Окремим видом рішень, які повноважна приймати Рада, є рекомендації, прийняті за результатами проведеної нею оцінки державної кліматичної політики, в яких вона пропонує заходи, які необхідно вжити. Законодавчі вимоги до таких рекомендацій та порядку проведення оцінки закладені Законом та повинні бути конкретизовані у Порядку здійснення моніторингу та оцінки реалізації державної кліматичної політики, який затверджується КМУ. У цьому порядку варто конкретизувати механізм обов'язкового врахування рекомендацій Ради у разі виявлення невідповідності державних політик цілям та принципам державної кліматичної політики.

3.1.4. МІСЦЕ РАДИ В АРХІТЕКТУРІ КЛІМАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Науково-експертна рада є новим суб'єктом архітектури кліматичного врядування України, формування та фактичний запуск якого знаходиться на початковому етапі. Проте уже зараз варто закласти підходи (зокрема у Положенні про Раду) щодо її ролі, місця та потенційних форматів співпраці з іншими суб'єктами та зацікавленими особами у процесі формування та реалізації державної кліматичної політики, її моніторингу та оцінки. Для ефективної роботи Ради необхідна системна співпраця з усіма зацікавленими сторонами – від органів влади до науки, бізнесу, громад, громадськості та міжнародних партнерів (рис. 1).

Рис. 1 Співпраця Науково-експертної ради з питань зміни клімату та збереження озонового шару



Така співпраця потрібна у різних треках: залученість Ради зокрема до роботи органів влади з питань зміни клімату та залучення зацікавлених осіб до роботи Ради.

Механізми взаємодії Ради з органами влади можуть бути, але не обмежуються, за такими напрямками:

- участь її представників у міжвідомчих комісіях і робочих групах, створених для узгодження політик у сфері зміни клімату;
- включення представника Науково-експертної ради до діяльності координаційного КДД, який створюється КМУ, (сьогодні таким є Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонового шару), або обов'язковості залучення представника Ради до засідань координаційного КДД у разі розгляду питань, які стосуються предметної сфери діяльності Ради;
- співпраця Ради з Парламентом України (серед іншого ініціювання проведення парламентських та комітетських слухань із питань зміни клімату);
- можливість впливу ради на формування тематики державних замовлень на науково-технічні (експериментальні) розробки та науково-технічну продукцію в межах співпраці із Міністерством освіти і науки України.

Механізми взаємодії з іншими зацікавленими сторонами (наукою, громадами, бізнесом, громадськістю) в основному обумовлені тими завданнями, які покладаються на Раду. Зокрема, інформування, підвищення обізнаності населення та просвіта з питань зміни клімату та її наслідків, розвиток діалогу та співробітництва між науковими установами

щодо зміни клімату. Науково-експертна рада могла б виконувати роль платформи (майданчика), що об'єднує наукову та експертну спільноту. Таким чином вона могла б виконувати функцію загальної наукової координації та прогнозування у сфері зміни клімату, комунікатора останніх наукових розробок, міждисциплінарної співпраці, широкого інформування населення про державну кліматичну політику, актуальні проблеми зміни клімату та шляхи їх розв'язку. Разом із тим Науково-експертна рада не повинна підмінювати діяльність наукових установ і наукових самоврядних організацій, таких як Національна академія наук України. Функціонал Ради обмежується її ключовими завданнями – науковий супровід та надання пропозицій щодо державної кліматичної політики, її реалізації, моніторингу та оцінки реалізації.

Як посередник між наукою, владою та суспільством Рада може ініціювати публічні обговорення, консультації, залучати експертів від громадськості, бізнесу до напрацювання науково-експертного підґрунтя формування державної політики. Проте, зважаючи на обмеженість ресурсів Ради (особливо на початкових етапах діяльності), виконання такої функції не повинно зашкодити виконанню ключової функції з моніторингу та оцінки державної кліматичної політики, яка реалізується різними органами державної влади.

Важливою є співпраця Ради у сфері зміни клімату на міжнародному рівні, зокрема з МГЕЗК, Європейською науково консультативною радою, як і науково-експертними радами та іншими науковими дорадчими органами, створеними у державах-членах ЄС та інших країнах. Особливо цінним є обмін досвідом, науковими даними та дослідженнями з аналогічними дорадчими науковими органами/установами у сфері зміни клімату, створеними іншими державами.

3.1.5. ФІНАНСУВАННЯ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАДИ

Ефективність виконання Науково-експертною радою покладених на неї завдань на пряму залежить від фінансового та матеріально-технічного забезпечення її діяльності. Оскільки Кліматичний закон України залишив поза увагою вирішення цих питань, такі варто відобразити у Положенні про Раду. Зокрема визначити:

- джерела фінансування діяльності Науково-експертної ради,
- забезпечені статті витрат (напрями та потреби, які мають бути фінансово забезпеченими),
- матеріально-технічне та інформаційне забезпечення.

В основу фінансування діяльності Науково-експертної ради варто закласти диверсифікацію джерел її фінансування, що дозволить зменшити ризики нестабільності та несистемної діяльності Ради, а також сприятиме залученню додаткових ресурсів для реалізації Радою комплексу покладених на неї завдань. Джерелами фінансування діяльності Ради можуть бути:

- державний бюджет, який би став основним джерелом фінансування базових потреб діяльності Науково-експертної ради. У свою чергу таке джерело

⁴⁸ Перелік проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих в Секретаріаті Кабінету Міністрів України станом на 02.06.2025. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-dopomoga/pereliki-zareyestrovanih-proektiv-z-plana-mi-zakupivel>

дозволило б забезпечити стабільність, прогнозованість та підзвітність витрат, а також інституційну підтримку. Разом із тим, про державний бюджет як джерело фінансування можна говорити лише щодо Науково-експертної ради, яка буде створена у формі дорадчого органу при органах влади чи державних установах. Прикладом може слугувати забезпечення діяльності Національного центру обліку викидів парникових газів, яке передбачає його фінансування у Державному бюджеті на кожен рік та конкретизацію фінансових потоків у паспорті бюджетної програми;

- міжнародна технічна допомога може бути додатковим джерелом фінансування діяльності Ради, особливо з огляду на обмеженість бюджетного фінансування. Сьогодні міжнародна технічна допомога є важливим джерелом фінансування, яка сприяє реалізації в Україні ключових реформ у довкіллевій та кліматичній сфері (наприклад, впровадження схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів, найкращих доступних технологій та методів управління).⁴⁸ Зазвичай бенефіціарами такої допомоги є органи влади, зокрема і Міндовкілля, а реципієнтами значно ширше коло суб'єктів – наукові установи, заклади вищої освіти, громадські організації тощо. За допомогою міжнародної технічної допомоги можна було б підтримати окремі дослідницькі напрями діяльності Ради, підвищуючи її гнучкість у досягненні покладених на неї завдань. Проте вона не може бути основним чи єдиним джерелом, оскільки такий підхід не забезпечить стабільності роботи Ради.

Перелік джерел фінансування Ради має бути відкритим і ґрунтуватися на підході допустимості будь-яких джерел, не заборонених законом. Потенційно можливими могли б бути кошти, акумуляція яких здійснюється (чи планується здійснюватися) у рамках спеціально створених фондів (наприклад, Фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації України, національного кліматичного фонду).

Щодо напрямів та потреби у фінансуванні, які мають бути покритими, необхідно вирішити питання оплатності чи безоплатності виконання членами Науково-експертної ради покладених на неї завдань. Зокрема:

- виконання членами Ради її завдань на громадських засадах або оплатності за виконану роботу (наприклад, пропорційна оплата за участь членів у засіданнях Науково-експертної ради, виконання оцінки державної кліматичної політики, здійснення прогнозування у сфері зміни клімату, проведення наукових досліджень, необхідних для виконання покладених на Раду завдань). Обидва варіанти мають право на життя, але мають як позитивні, так і негативні сторони. Виконання членами завдань на громадських засадах зменшує фінансові потреби Ради, водночас воно обмежує спроможність членів приділяти достатньо часу та ресурсів на виконання своїх обов'язків, що впливатиме на якість висновків та рекомендацій, як і спроможність забезпечити виконання усього комплексу завдань, покладених на Раду. Можливим є також варіант, який поєднує ці два підходи щодо оплатності чи безоплатності роботи членів, визначивши випадки робіт, за виконання яких членам провадитиметься оплата, інші види робіт виконуватимуться на громадських засадах.

⁴⁹ Можливість залучення Українського кліматичного офісу розглядається в межах виконання технічного завдання за даним дослідженням.

⁵⁰ Український кліматичний офіс. <https://ukrainian-climate-office.org/about/>

Такий підхід не виключає можливості залучення сторонньої експертизи (розробки науково-аналітичних продуктів, оцінки даних тощо), а також інших комплексних завдань, які потребують значних людських і фінансових ресурсів. Наприклад, одним із варіантів посилення спроможності Науково-експертної ради може бути залучення можливостей Українського кліматичного офісу,⁴⁹ що відіграватиме важливу роль у вирішенні міжсекторальних проблем, пов'язаних зі зміною клімату.⁵⁰ Враховуючи, що Український кліматичний офіс функціонує як проєкт міжнародної технічної допомоги, потенційно його можна долучати до предметних питань, які будуть розглядатися Радою, як представника проєктів донорської підтримки (якщо проєкт донорської підтримки зможе бути долучений до певних тематичних засідань Ради), а в майбутньому представники Українського кліматичного офісу, як самостійної інституції, можуть бути залучені до тематичних питань Ради в якості експертів;

- покриття витрат, понесених членами при виконанні завдань Ради (наприклад, відшкодування транспортних витрат, витрат на проживання, доступ до платних баз даних, інформації);
- функціонування Секретаріату Науково-експертної ради. Фінансування Секретаріату залежатиме від формату, в якому він буде створений. Якщо функції Секретаріату виконуватиме посадова особа, структурний підрозділ органу влади, державної установи при якій буде створена Науково-експертна рада, то видатки на виконання функцій Секретаріату можуть покриватися в межах фінансування діяльності такого органу влади чи державної установи. Але і у цьому випадку не знімається питання пошуку додаткового фінансування на виконання додаткового обсягу робіт.

Матеріально-технічне та інформаційне забезпечення є одним із факторів, що впливатиме на ефективність виконання Науково-експертною радою покладених на неї завдань. Важливим є забезпечення Ради, її членів доступом до інформації, баз даних, реєстрів тощо, які є необхідними для виконання завдань, підготовки рекомендацій та висновків на основі об'єктивної інформації та даних. З огляду на зазначене, на нормативному рівні необхідно передбачити право Науково-експертної ради безоплатно одержувати інформацію та дані, необхідні, зокрема, для проведення оцінки державної кліматичної політики, та обов'язок власників, держателів такої інформації, даних надати їх на вимогу Ради.

3.1.6 МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОГО КЛІМАТИЧНОГО ОФІСУ ДЛЯ ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ СЕКРЕТАРІАТУ НАУКОВО-ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ

Важливим є питання забезпечення функціонування Науково-експертної ради її секретаріатом. Нижче розглянуто можливості Українського кліматичного офісу (УКО) для виконання функцій секретаріату Науково-експертної ради.

Враховуючи позитивний досвід Комітету з питань зміни клімату Великої Британії, незалежного органу, підтримуваного професійним секретаріатом із гарною репутацією та збалансованою структурою, Україна могла б у середньостроковій перспективі розглянути подібну модель. Водночас важливо зазначити, що Комітет Великої Британії

⁵¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів. Постанова КМУ від 25 червня 2020 р. № 614 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

⁵² Структура Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. Затверджено Міністром захисту довкілля та природних ресурсів України 6 лютого 2025 року. <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/Struktura-Ministerstva-zahystu-dovkillya-ta-pryrodneyh-resursiv-Ukrayiny.pdf>

має один з найвищих рівнів фінансування в Європі. Така модель потребує постійного та значного фінансування, що є складним питанням для України в нинішньому контексті. Саме тому як більш реалістичний перший крок вже розглядається перехідна модель.

Український кліматичний офіс (УКО), після повного інституційного оформлення як української інституції, міг би виконувати функції секретаріату Науково-експертної ради, створеної відповідно до Кліматичного закону. Це забезпечило б, щоб наукові рекомендації Ради спиралися на спеціалізований орган із відповідною технічною експертизою та операційною спроможністю. УКО вже функціонує як платформа для кліматичного врядування та має відповідний досвід в аналізі, координації стейкхолдерів та підвищенні обізнаності. Призначення УКО секретаріатом створило б потужну синергію між міжсекторальною координацією, науковим вкладом і циклом реалізації політики, що є критично важливим для просування шляху України до кліматичної нейтральності та наближення до ЄС. Інституціоналізація є важливим кроком, але перед її здійсненням необхідне чітке бачення та підтвержена спроможність.

Щоб виконувати цю функцію достовірно та ефективно, УКО має бути визнаним незалежною установою з чітким публічним мандатом та достатнім рівнем автономії. Лише незалежний УКО може гарантувати неупереджену, науково обґрунтовану підтримку Ради, а також здійснювати моніторинг реалізації кліматичної політики та виявляти прогалини. Ця незалежність повинна супроводжуватися чітко визначеними повноваженнями секретаріату, які мають бути закріплені в нормативно-правових документах. Важливо, що як незалежна державна установа, УКО зможе спиратися як на стабільне базове фінансування з держбюджету, так і на цільові донорські кошти для окремих програм і розвитку спроможностей, створюючи таким чином більш сталу фінансову модель.

Щоб розпочати цей процес, можна розглянути перехідну модель, за якою УКО, що наразі є проєктом міжнародної технічної допомоги, виконуватиме функції секретаріату на основі делегованої угоди або державно-приватного партнерства. Це дозволить УКО напрацювати відповідні процедури, кадровий потенціал та довіру, поки розробляється формальна правова база для його майбутнього незалежного статусу. Упродовж цього перехідного етапу чітко визначення ролей, очікуваних результатів і запобіжників забезпечить ефективність виконання, зберігаючи при цьому статутну незалежність Ради. Ідея перехідного/пілотного періоду особливо актуальна з огляду на те, що навіть найкращі моделі не завжди можна напряму перенести в українські реалії, особливо в умовах війни, триваючих реформ та обмежених фінансових ресурсів.

У довгостроковій перспективі, після формального створення УКО як незалежної української інституції, в його мандаті можна прямо передбачати функції з моніторингу реалізації кліматичної політики, виявлення законодавчих та інституційних прогалин, а також підтримки публічної комунікації та науково-просвітницької діяльності. Його незалежність є критично важливою для надання надійних рекомендацій, формування довіри суспільства та відповідності найкращим практикам у сфері європейського

⁵³ Національний план з енергетики та клімату на період до 2030 року. Затверджено Розпорядженням КМУ від 25.06.2024 № 587-р. <https://me.gov.ua/view/bb0b9ef5-aa96-4b8a-8f2f-471faf32c9df>; Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань підготовки пропозицій та рекомендацій з розроблення Національного енергетичного і кліматичного плану. Постанова КМУ від 19 серпня 2023 р. № 924. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/924-2023-%D0%BF#Text>

⁵⁴ Положення про Міністерство економіки України. Затверджено Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції Постанови КМУ від 17 лютого 2021 р. № 124). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>

⁵⁴ Про утворення Міжвідомчої комісії з питань зміни клімату та збереження озонового шару. Постанова КМУ від 23 вересня 2020 р. № 879. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2020-%D0%BF#n33>

кліматичного врядування. Водночас важливо підкреслити, що секретаріат не замінює Науково-експертну раду: їхні ролі різні, і секретаріат має функціонувати як допоміжний орган Ради. Така інституційна еволюція дозволила б УКО виступати не лише як операційний секретаріат, але й як незалежний центр передового досвіду, тобто моделлю, яка добре узгоджена зі стандартами європейського кліматичного врядування.

3.2. Дорадчі чи інші допоміжні органи з питань зміни клімату

Кліматичний закон України передбачає можливість функціонування системи консультативних, дорадчих чи інших допоміжних органів з питань зміни клімату, створених ЦОВВами, а також створення консультативного, дорадчого чи іншого допоміжного органу з питань зміни клімату, який утворюється КМУ для ефективної координації органів виконавчої влади (ч. 1, 2 ст. 6). Закон не містить положень, які конкретизують статус таких допоміжних органів, а наявні незначні норми потребуватимуть конкретизації у підзаконних нормативно-правових актах.

Щодо дорадчих органів, які можуть бути створені ЦОВВами, потребують вирішення такі питання, як правова природа створюваних дорадчих органів, доцільність та необхідність їх створення.

Постає запитання – чи вони можуть/мають бути створені як окремі дорадчі органи, основним предметом діяльності яких є питання зміни клімату, чи вони створюються як дорадчі органи, одним із питань діяльності яких є зміна клімату? Позитивною стороною створення окремих дорадчих органів є зосередження уваги на кліматичних питаннях у секторальних політиках. Слабкою стороною є необхідність визначення синергії, узгодженості та взаємозв'язку питань зміни клімату та діяльності таких органів із діяльністю дорадчих органів, створених для підтримки забезпечення формування та реалізації секторальних політик держави.

Кліматичний закон України встановлює право ЦОВВів, а не обов'язок, створювати дорадчі органи з питань зміни клімату. Такий підхід законодавця не сприяє впровадженню одного із принципів – інтеграції державної кліматичної політики в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики.



Щодо доцільності та необхідності створення дорадчих органів з питань зміни клімату також існує декілька питань, які потребують вирішення з огляду на ефективність системи дорадчих органів, які створюються ЦОВВами. Хоча Закон і передбачає можливість створювати дорадчі органи, проте для вирішення цього питання варто виходити з підходів доцільності, а також необхідності утворення таких. Зокрема, чи доцільно

створювати дорадчий орган з питань зміни клімату Міндовкіллям? Радше відповідь негативна на це запитання, ніж позитивна. Серед функціональних повноважень міністерства є формування та реалізація державної кліматичної політики (ч. 4 ст. 5 Закону та Положення про міністерство⁵¹). На реалізацію цих повноважень у структурі міністерства створено окремі структурні підрозділи, відповідальні за напрацювання кліматичної політики загалом. Зокрема Управління з питань зміни клімату.⁵² Іншими словами у Міндовкіллі уже наявні повноваження щодо впровадження заходів із формування та реалізації заходів державної кліматичної політики. Міндовкіллю варто не розпорозувати свої незначні ресурси на множенні дорадчих органів, а зосередити увагу на посиленні своєї ролі у дорадчому органі з питань зміни клімату, який створюється КМУ, таким чином сприяючи просуванню принципу інтеграції державної кліматичної політики.

Сьогодні низка міністерств України наділена ключовими повноваженнями у формуванні секторальних державних політик, які мають безпосередній вплив і на державну кліматичну політику. До прикладу, з боку Уряду України координацію розробки Національного плану з енергетики та клімату на період до 2030 року здійснювало Міністерство економіки України,⁵³ хоча серед завдань останнього не визначені питання зміни клімату.⁵⁴ Як і діяльність й інших міністерств (Міненерго, Мінрозвитку, Мінагрополітики та інші) впливатиме на кліматичну державну політику. Тому у цьому випадку варто розглядати доцільність та необхідність створення дорадчих органів уже не як право, а обов'язок таких ЦОВВів.

Рекомендовано передбачити два механізми створення дорадчих органів з питань зміни клімату:

- обов'язкового створення дорадчих органів зі зміни клімату ЦОВВами, перелік яких визначений Законом. У такому випадку ч. 1 ст. 5 потребуватиме перегляду;
- добровільного створення дорадчих органів, який стосуватиметься інших ЦОВВів, що не будуть включені у згаданий вище перелік.

Доцільно гарантувати право ЦОВВів щодо вибору форматів, в яких можуть бути створені дорадчі органи (окремі спеціально створені дорадчі органи зі зміни клімату, включення питань зміни клімату до предметної сфери діяльності дорадчих органів, створених для підтримки секторальних державних політик).

Закон поруч із створенням дорадчих органів ЦОВВами передбачає утворення ще одного дорадчого органу з питань зміни клімату – координуючого КДД, який утворює Уряд України, а також затверджує Положення про нього.

Як і з секторальними КДД-органами, існує низка питань, які вартує вирішити для забезпечення ефективного функціонування дорадчого органу, що створюється КМУ. Зокрема щодо політико-правового рівня, на якому створюється орган. Кліматичний закон України не дає відповіді на це питання (зрештою це обґрунтовано з огляду на самостійність Уряду України у визначенні своєї системи органів виконавчої влади), тому його потрібно відобразити у Положенні про цей дорадчий орган.

Сьогодні є чинним Положення про Міжвідомчу комісію з питань зміни клімату та збереження озонового шару,⁵⁵ яка за своїм функціоналом і є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, який утворюється з метою забезпечення узгодження дій органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері зміни клімату та збереження озонового шару, а також виконання міжнародних

зобов'язань України у сфері зміни клімату. Фактично Комісія створюється на міністерському рівні, адже очолюється Міністром захисту довкілля та природних ресурсів, а її членами в основному є заступники відповідних міністерств. Уряд України у Комісії репрезентований представником Секретаріату Кабінету Міністрів України, який не наділений повноваженнями щодо формування, визначення та реалізації державної політики.

Міжвідомчу комісію можна вважати початковим етапом функціонування консультативно-дорадчих органів зі зміни клімату; тому досвід її функціонування та спроба об'єднати на одній платформі представників різних міністерств є безперечно позитивним. З іншого боку, досвід роботи цієї комісії не завжди позитивний через недостатній авторитет, формальний підхід до засідань, високу ротацію кадрів, які є членами комісії, враховуючи, що до складу входили члени за посадою в міністерствах, які теж часто змінювалися, і, як наслідок - відсутність інституційною пам'яті в роботі комісії, які були перешкодами на шляху до її ефективності.

Рекомендується переглянути чинне Положення про Міжвідомчу комісію з питань зміни клімату та збереження озонового шару або ухвалити нове Положення про дорадчий орган, створення якого передбачено ст. 6 Закону. Зокрема, передбачити:

- створення дорадчого органу на урядовому рівні, який очолюється Першим віце-прем'єр-міністром України, першим заступником якого затвердити Міністра захисту довкілля та природних ресурсів, а членами – міністрів відповідних міністерств;
- створення постійного дорадчого органу з питань зміни клімату (а не тимчасового, як сьогодні це визначено щодо Комісії);
- форми співпраці з Науково-експертною радою (наприклад, шляхом участі її представника у засіданнях дорадчого органу, надання рекомендацій, що становитимуть предмет розгляду дорадчого органу);
- посадовий склад (щодо координаційного органу).

ВИСНОВКИ:

1) Необхідним є прийняття підзаконних нормативно-правових актів задля заповнення прогалін у правовому статусі, створення та забезпечення ефективного функціонування дорадчих органів. Зокрема необхідно прийняти:

- Типове положення про КДД-органи у секторальних політиках держави, на основі якого центральні органи виконавчої влади могли б затверджувати спеціальні положення для конкретних секторних КДД-органів. Такий підхід дозволив би зберегти уніфікований підхід до правового статусу цих органів, водночас забезпечивши врахування особливостей їх діяльності у відповідних секторальних державних політиках;
- Положення про координаційний КДД у сфері зміни клімату. Уряд України може прийняти новий нормативно-правовий акт або оновити існуючий акт про Міжвідомчу комісію з питань зміни клімату та збереження озонового шару. Прийняття такого нормативно-правового акту є критично важливим задля забезпечення оновлення системи дорадчих органів виконавчої влади у сфері зміни клімату;

- Положення про Науково-експертну раду. Відповідно до ст. 7 Закону Положення про таку раду затверджується КМУ. Цим положенням має бути конкретизований правовий статус ради, її організаційно-правові форми, порядок створення, її завдання та повноваження.

2) Положення про Науково-експертну раду має виходити із засад, закладених кліматичним законом. При цьому необхідно конкретизувати зміст положень щодо завдань Ради та усунути правові прогалини у правовому статусі Ради.

Ухвалюючи відповідне положення, необхідно враховувати, що воно приймається на основі Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики», задля його виконання та повинно відповідати закону, не суперечити його вимогам. Зокрема, в частині мети створення Науково-експертної ради, її завдань та повноважень, інших положень, які визначають її правовий статус. Ці положення Закону є рамками компетенції інших суб'єктів правотворчої діяльності щодо врегулювання того чи іншого питання у підзаконному акті. Водночас Закон не дає чіткого розуміння моделі Ради, яка буде створена в Україні. Тому розробникам підзаконного нормативно-правового акту, в якому буде визначена відповідна модель Ради, але виникне необхідність вийти за межі законодавчих положень, варто пам'ятати, що первинно потрібно буде внести зміни у Кліматичний закон України.

3) На нормативному рівні повинен бути чітко закріплений та деталізований принцип незалежності діяльності Науково-експертної ради. З огляду на суть цього принципу варто, щоб Рада була створена як орган, який незалежний від будь-якого впливу (зокрема політичного впливу, впливу зі сторони органів влади тощо). Проте практичний запуск та подальше функціонування такого органу потребуватиме значного часу, як і наявності досвіду діяльності такого органу, який дасть розуміння позитивних сторін у здійсненні покладених на нього функцій, а також викликів і правових прогалин, які потрібно усунути. Перед Україною стоять часові виклики зумовлені євроінтеграційними процесами та практичного виконання нею своїх зобов'язань (зокрема вступом України в ЄС, реалізацією Плану України у рамках Ukraine Facility). Тому потенційним варіантом вирішення цього виклику могло б стати запровадження перехідного періоду, протягом якого Науково-експертна рада могла бути створена при органі влади, наприклад, при Міндовкіллі, КМУ.

4) У Положенні про Науково-експертну раду важливо передбачити форми співпраці з органами влади, дорадчими органами з питань зміни клімату, наукової координації з ними та іншими зацікавленими сторонами.

5) Для забезпечення ефективності діяльності Науково-експертної ради необхідним є фінансове забезпечення її діяльності для покриття витрат секретаріату та науковців і експертів, які беруть участь у діяльності ради. До прикладу, таке фінансування могло б здійснюватися на щорічній основі шляхом затвердження паспорту бюджетної програми для забезпечення діяльності Науково-експертної ради.



www.climateoffice.org.ua