

# ВИВЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

DOI 10.33287/11217

УДК 351.88/354:338.264:327.7

**ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ  
ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПЛАНІВ РОЗВИТКУ**

**INNOVATIVE MECHANISMS OF REGULATION FOR NATIONAL DEVELOPMENT PLANS**

**Оксана Мороз**

*Кандидат фізико-математичних наук, старший науковий співробітник, головний спеціаліст  
Міністерства енергетики та вугільної промисловості України*

**Oksana Moroz**

*PhD in Physics and Mathematics, senior researcher, chief specialist  
of the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine*

 [orcid.org/0000-0001-5933-7458](https://orcid.org/0000-0001-5933-7458)

 [oksana.moroz@yahoo.com](mailto:oksana.moroz@yahoo.com)

## **Анотація**

У дослідженні здійснено системний аналіз документів ЄС, ОЕСР та ООН щодо регулювання досягнення цілей національних політик і планів розвитку, зокрема сталого й у сфері енергетики, із мінімальними витратами.

За результатами дослідження встановлено, що ефективно регулювання (за критеріями ОЕСР та ООН) і краще регулювання (за визначенням ЄК) можуть вважатись ідентичними поняттями для сталого розвитку, та ідентифіковано: загальні рекомендації ЄС, ОЕСР та ООН щодо регулювання національними політиками сталого розвитку, які забезпечать його ефективність; принципи, інструменти, процедури та етапи політичного циклу кращого регулювання ЄК, які є актуальними для національних планів розвитку: сильні сторони та прогалини; спеціалізовані інструменти ЄС та ООН щодо регулювання секторальних політик сталого розвитку: їх універсальний характер та прога-

лини; політика ЄС щодо ефективного регулювання сталого розвитку енергетики та проблемні регуляторні питання реалізації відповідних національних планів. Визначено сильні або слабкі сторони відповідних документів міжнародних організацій, що потребує їх удосконалення

### Abstract

*The article considers the roles, components, tools and policy steps of the Better/ Effective Regulation /Governance cycle, which are recommended to the EU, OECD and UN and are relevant to the practical implementation and best achievement of the goals of long-term national development plans, including sustainable and energy, with minimum costs. Special attention is paid to the problematic issues of regulating the implementation of the National Emission Reduction Plans and integrated National Energy and Climate Plans, which have common features of implementation, which are integral to the obligations under the Energy Community Treaty and the requirements of the EU.*

*Research methodology is the systematic analysis, comparison, critical evaluation and argumentation of the strengths or weaknesses of the key EU, OECD and UN documents on regulating the achievement of policy goals, including sustainable development and energy, with minimal cost, and selectively annotating them provisions for the sound election of national regulatory mechanisms by national governments.*

*According to the results of the documents analysis of these international organizations, it was found that effective regulation (based on OECD and UN criteria) and best regulation (as defined by the EC) can be considered as identical concepts for sustainable development. Also, fragmentation of relevant EU, OECD and UN documents and the need for complementarity, as well as gaps that need to be addressed at the international level and for appropriate directions.*

*The conclusions propose appropriate first-rate action which need to be done by the Government of Ukraine and by the institutions of international organizations to address the gaps in better regulation instruments for various national development plans.*

### Ключові слова:

*краще регулювання, ефективне регулювання/ управління, сталий розвиток, політичний цикл, національний план, план імплементації.*

### Key words:

*better regulation, effective regulation/governance, sustainable development, political cycle, national plan, implementation plan.*

## Вступ

В Комюніке «Краще регулювання для зростання та робочих місць в Європейському Союзі» від 16.03.2005 р. [1] Європейською Комісією (ЄК) започаткована комплексна ініціатива щодо кращого регулювання на рівні ЄС, спрямована на підвищення конкурентоспроможності, стимулювання зростання та зайнятості. Краще регулювання, за визначенням ЄК, передбачає розробку політики та законів таким чином, щоб вони досягали своїх цілей з мінімальними витратами [2, с.4].

Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ООН) «Перетворення нашого світу: Порядок денний щодо сталого розвитку на період до 2030 року» від 25.09.2015 р. [3] встановлено цілі сталого, до 2030 року, розвитку та важливість національних планів їх досягнення [3, с. 27] із комплексними механізмами фінансування [3, с.10, 26, 28].

Конкретними прикладами секторальних національних планів сталого розвитку, що потребують фінансування й повинні забезпечити збалансоване досягнення економічних та енергетичних цілей, поряд із екологічними та соціальними (включаючи доступність цін споживачам), є Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ) і комплексний Національний план з енергетики та клімату (НПЕК). НПСВ передбачений статтею 4 Директиви 2001/80/ЄС про обмеження викидів певних забруднюючих речовин в повітря від великих спалювальних установок [4] і статтею 32 Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення [5]. НПСВ має бути імплементований Сторонами Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (далі - ДЕС) з 2018 по 2027 рік із урахуванням рішення D/2013/05/МС-ЕпС [6], а Україною по 2033 рік на підставі додаткового рішення D/2015/07/МС-ЕпС [7] та згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 796-р [8]. При цьому імплементация НПСВ повинна забезпечити скорочення обсягів викидів деяких забруднюючих речовин (пилу, діоксиду сірки та оксидів азоту) згідно графіку й кількісних лімітів викидів, зокрема для кожної промислової установки, яка включена до плану.

Старт із розробки НПЕК на період 2020-2030 роки надано Сторонам ДЕС за Висновками 15-го засідання Ради міністрів Енергетичного Співтовариства [9], яке проведено 14.12.2017. Урядом України 06.12.2017 прийнято рішення про обов'язковість розроблення НПЕК [10]. У 2017 р. здійснено огляд рішень ЄК щодо НПЕК і аргументація доцільності їх врахування Україною [11]. Імплементация НПЕК сприятиме досягненню мети зі зменшення викидів парникових газів відповідно до цілей Паризької угоди, поряд із забезпеченням енергетичної безпеки, та обґрунтованому підвищенню амбітності національно визначеного внеску.

НПСВ та розділ «декарбонізація економіки» НПЕК мають спільні риси як між собою щодо скорочення, згідно з встановленими або очікуваними лімітами, викидів в атмосферне повітря, так і з іншими розділами НПЕК та секторальними національними планами розвитку, зокрема сталого (в частині необхідності довгострокового планування та супроводження впровадження із мінімізацією витрат різноманітних підтримуючих заходів і значної низки проектів із технологічним й фінансовим їх забезпеченням із різних джерел). Суттєві передумови досягненню цілей із мінімальними витратами широкого спектру національних планів розвитку, передбачувано могло би створити використання механізмів, які опрацьовано ЄС у рамках ініціативи щодо кращого регулювання.

Проте, за висновками Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (далі- ОЕСР) від 2018 р. [12], на сьогодні: «регулювання» стає дедалі складнішим завданням, оскільки приголомшливий темп технологічних змін і безпрецедентна взаємопов'язаність економік зіштовхує уряди з невизначеністю; не існує системного підходу до оцінювання того, чи закони та нормативні акти реалізують цілі на практиці [12, с.1]; більше, ніж колись, необхідні правила, які є прозорими, заснованими на доказах та враховують ризики, а також реальні ситуації [12, с.2]. Також наявні прогалини у політичних реформах, інституційній базі та правових інструментах Порядку денного щодо сталого розвитку на період до 2030 року, і необхідні їхні масштабні зміни та підвищення ефективності [13, 14].

Невизначеність механізмів та планів імплементации НПСВ і НПЕК, а також інших довгострокових національних планів розвитку на момент їх прийняття створюють передумови для суттєвих ризиків їх невиконання із досягненням очікуваних результатів та у встановленні терміни, а для планів, взаємопов'язаних з енергетикою, - ризики та загрози можуть нести катастрофічний характер для економіки та населення глобального, регіонального й національного рівнів, зокрема через невиконання міжнародних зобов'язань і зовнішньо-економічних контрактів. З огляду на викладене вище, важливо

обґрунтовано ідентифікувати механізми кращого регулювання, актуальні для практичного впровадження довгострокових національних планів розвитку, зокрема сталого, НПСВ і НПЕК.

Для розробки та імплементації довгострокових стратегій суттєвого значення має використання наукових знань та найкращих практик, що є і одним із пріоритетом ЄК [15, с. 25]. Саме наукові дослідження на базі системного підходу, що базуються на доказах, можуть визначити нові підходи [16], зокрема до регулювання політики. Зауважимо, що окремі рекомендації удосконалення управління на рівні ЄС з метою досягнення кліматичних та енергетичних цілей із зменшенням адміністративних витрат надано М. Рінгелом та М. Клодтом [17], специфікації планування на національному рівні адаптації до змін клімату в рамках виконання Паризької угоди з акцентом на економічний розвиток і зростання розглянуто Е. Морганом, Й. Налауак та Б. Маккейя [18], окремі механізми регулювання для різноманітних національних планів розвитку, зокрема нового покоління планів досягнення Цілей сталого розвитку із необхідністю подолання проблем їх фінансування, досліджено А. Чімховим, Д. Хюлмом та Т. Мюрно [19]. Теоретичні наукові дослідження понятійно-категоріального апарату ефективності регулювання, як здатності держави перетворювати свої ресурси на суспільно значущі результати з мінімальними витратами, здійснено В. Камоліковою та Ю. Шуліка [20].

Водночас, як в наукових працях, так і документах Європейського Союзу (ЄС), ОЕСР та ООН спостерігається термінологічна невизначеність подібності та/або розрізнення понятійних термінологічних категорій «краще регулювання», «ефективне регулювання», «ефективне управління».

## Методологія дослідження

Метою цього дослідження є пошук інноваційних механізмів регулювання реалізації досягнення цілей національних планів розвитку із мінімальними витратами, а також можливої їх адаптації до національних умов.

Для досягнення цієї мети здійснено аналіз документів ЄС, ОЕСР та ООН щодо ефективного регулювання досягнення цілей сталого розвитку у контексті важливості практичного їх використання для формування та впровадження моделі регулювання або обґрунтування доцільності саме обраної урядами моделі регулювання, а також, сильних або слабких сторін відповідних документів міжнародних організацій, що потребує їх взаємодоповнення та/або удосконалення з метою оптимізації досягнення результатів політик, у т. ч. з урахуванням викликів сьогодення.

Пошук даних для досягнення мети та завдань цього дослідження здійснювався цілеспрямовано у документах, які розміщені на відповідних тематичних сегментах офіційних web-сайтів ЄК, ОЕСР, ООН та Енергетичного Співтовариства, а також за ключовими словами на перелічених сайтах, ресурсі ScienceDirect та у системі Google мережі Інтернет.

## Ключові результати

### *Загальні рекомендації міжнародних організацій щодо ефективного/кращого регулювання/управління розвитку*

У 2012 р. Радою ОЕСР «Рекомендації щодо регуляторної політики та управління» [21], які містять перші системні керівні принципи урядам щодо ефективного використання регулювання для досягнення кращих економічних, екологічних та соціальних результатів. У цих рекомендаціях відзначено, що політика повинна мати виразні цілі та рамки для її реалізації, щоб гарантувати економічні, соціальні та екологічні вигоди максимальні та виправдовують витрати. ОЕСР пропонує національним урядам оцінити та визначити регулювання, яке стане найбільш дієвим у досягненні цілей політики й ухвалювати рішення на основі доказів, що ґрунтуються на оцінці. Важливим, за висновками ОЕСР, є: наявність стратегії

імплементатції нормативних актів, здійснення оцінки реалізації політики для перегляду і уточнення попередніх методів; співпраця урядів із зацікавленими сторонами, зокрема шляхом консультацій, з метою перегляду наявних нових нормативних актів та розробленні нових. Також урядам надано поради: утворювати постійний регуляторний орган щодо координації реалізації політики, повноваження якого мають бути визначені у мандаті; ідентифікувати регуляторні питання реалізації політики, які перетинаються на всіх рівнях влади, задля узгодженості регуляторних підходів та уникнення дублювання чи колізійних норм; врахуванні при розробці регуляторних заходів міжнародних стандартів.

Положення АДДІС-Абебської програми дій третьої Міжнародної конференції з фінансування розвитку (АДДІС-Абебська програма дій) [22], схваленої 2015 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, додатково підтверджують, що інтеграція економічних, соціальних та екологічних аспектів сталого розвитку має бути підкріплена обґрунтованою політикою та належним управлінням на всіх рівнях [22, с. 5].

З документів ОЕСР [21] та ООН [22] випливають наступні *критерії ефективності регулювання для сталого розвитку*: 1) політичні та управлінські/регуляторні рішення, які приймаються урядами, мають бути обґрунтованими та базуватися на їх оцінці й співпраці зі зацікавленими сторонами; 2) досягнення збалансованих економічних, соціальних та екологічних цілей із мінімальними витратами; 3) наявність стратегії імплементатції політик та подальша оцінка попередньо визначених методів для перегляду й уточнення; 4) до політичних рішень центральної влади щодо реалізації політик розвитку та їх регулювання повинна здійснювалась інтерполяція нормативно-правових актів та функцій місцевих органів влади; 5) створення при уряді профільного координаційного органу, спрямованого на забезпечення якісного результату реалізації політики за певним цільовим напрямком; 6) використання міжнародних рамок співробітництва, зокрема глобальної солідарності.

Прийняття 2015 р. Генеральною Асамблеєю ООН Резолюції «Перетворення нашого світу: Порядок денний щодо сталого розвитку на період до 2030 року» [23] здійснило де-факто виклик до необхідності трансформації регуляторних механізмів прийняття національними урядами політичних рішень з метою досягнення цілей та вирішення завдань сталого розвитку на новій довгостроковій основі з конкретними результатами до 2030 року. Цим документом також встановлюється важливість для національних планів досягнення цілей сталого розвитку використання інструментів планування й запровадження комплексних механізмів фінансування з національних та міжнародних джерел, як державних, так і приватних. Таким чином із зазначеної Резолюції ООН випливає те, що досягнення конкретних цілей до 2030 року потребує комплексного плану дій та програми його фінансування із національних та міжнародних джерел.

Підписана 2017 р. Спільна заява Ради Європейського Союзу та представників Урядів держав-членів, що засідають у Раді, Європейського Парламенту й Європейської Комісії «Новий європейський консенсус розвитку «Наш світ, наша гідність, наше майбутнє» [24] створила основу спільного підходу до політики зовнішніх дій інституцій та держав-членів ЄС для успішної імплементатції Порядку сталого розвитку до 2030 року. Цей документ також ідентифікує окремі управлінські підходи і рішення для національних рівнів. У заяві зазначено, що сталий розвиток вимагає цілісного та міжгалузевого політичного підходу, і це, врешті-решт, є питанням управління, яке потрібно здійснювати при партнерстві з усіма зацікавленими сторонами та на всіх рівнях. При цьому парламенти й політичні партії, а також регіональні та місцеві органи влади повинні відповідно до повноважень та разом з національними урядами брати активну участь у процесі прийняття рішень. Це також передбачає важливу роль національних та регіональних парламентів у законодавстві, узгодженні бюджетів та притягненні до відповідальності урядів. Окрім іншого, комплексне та всеохоплююче планування імплементатції Порядку сталого розвитку до 2030 року в країнах, що розвиваються, корекція національних і субнаціональних стратегій, програм та бюджетів розвитку на етапах прийняття рішень, планування, реалізації та перегляду буде підтримуватись ЄС.

Із зазначеної вище Заяви ЄС випливає, що у центр досягнення цілей Порядку сталого розвитку до 2030 року висувається ефективне управління із необхідністю забезпечення міжгалузевої координації,



узгодженості дій всіх зацікавлених сторін, зокрема парламентів та місцевих органів виконавчої влади, у взаємодії зі світовою спільнотою (*критерій ефективності регулювання 7*). При впровадженні національних планів слід брати до уваги циклічну структуру досягнення цілей Порядку сталого розвитку до 2030 року, яка складається з програмування, впровадження та перегляду, як механізмів досягнення результатів, так і фінансового їх забезпечення, відтак управлінські рішення мають стосуватись всього циклу політики (*критерій ефективності регулювання 8*).

Інтегрований системний підхід до ефективних управлінських рішень, які необхідні на політичному рівні задля максимальної якості результатів політики із мінімальними витратами викладено у Робочому документі персоналу ЄК «Керівництво з Кращого регулювання» (2017 р.) [2] та додатку до нього «Панель інструментів» Кращого регулювання» [25]. З цих документів, поряд з іншим, випливає, що «краще регулювання» - означає розробку політики та законів таким чином, щоб вони досягали своїх цілей при мінімальних витратах, і є методом підготовки політичних рішень обґрунтовано із найкращими наявними доказами та за всебічної участі зацікавлених сторін [2, с. 4]. Це цілком узгоджується з Рекомендаціями ОЕСР від 22.03.2012 щодо регуляторної політики й управління [21, с.4-6] та Аджі-Абебської програми дій ООН від 27.07.2015 стосовно фінансування розвитку [22, с. 5], які відображено у критеріях ефективного регулювання. Відтак, «ефективне регулювання» (за критеріями ОЕСР та ООН) і «краще регулювання» (за визначенням ЄК) можуть вважатися ідентичними поняттями для сталого розвитку. Водночас, механізми кращого регулювання є актуальними для політичних рішень та програм, які не потребують збалансованого досягнення триєдиної економічної, екологічної та соціальної мети.

Краще регулювання охоплює весь цикл політики, який включає розробку та підготовку політики (планування, оцінка регуляторного впливу, консультації із зацікавленими сторонами); ухвалення; імплементацію; застосування (у тому числі моніторинг та дотримання, включаючи примусове), перевірку відповідності та перегляд. Для кожного етапу політичного циклу існує ряд принципів, цілей, інструментів та процедур кращого регулювання [2, с. 5; 25, с.6]. При цьому особливу роль надається міжвідомчій групі, у межах якої мають готуватись оцінювання доцільності політичного рішення та оцінки його впливу, консультації з зацікавленими сторонами, політичні пропозиції і плани імплементації [2, с. 7].

Положення Документів ЄК від 07.07.2017 щодо кращого регулювання для етапу з оцінки впливу, який включає розробку варіантів політики та програми фінансування, етапів розробки планів імплементації, моніторингу та звітності:

- є важливими керівними положеннями не тільки для персоналу ЄК, але і урядів для розробки та реалізації національних планів розвитку, включаючи НПСВ та НПЕК;
- потребують доповнення, при їх використанні національними урядами, підтримуючими заходами, зазначеними у Критеріях ефективного регулювання 4, 5 та 7;
- мають прогалини щодо планування, управління та коригування програмних документів, які передбачають витрати та складаються із великої кількості проектів і підтримуючих заходів.

### ***Інструменти ЄС та ООН щодо регулювання секторальних політик сталого розвитку***

Регламент Європейського Парламенту та Ради (2018 р.) з питань управління Енергетичним Союзом та кліматичними діями [15] вносить деякі уточнення до змістовного наповнення етапів політичного циклу щодо планування, моніторингу та звітності, яке встановлено у Документах ЄК щодо кращого регулювання [2, 25], і є важливими як для НПЕК, так і НПСВ та інших довгострокових планів розвитку, які передбачають витрати.

На етапі планування необхідно описувати: 1) основні наявні та заплановані політики і заходи для досягнення цілей, визначених у НПЕК, включаючи заходи, що передбачають регіональне співробітництво й відповідне фінансування на національному і регіональному рівнях, у т.ч. мобілізацію програм та

інструментів ЄС. Опис має також містити огляд інвестицій, необхідних для досягнення цілей, і загальну оцінку потенційних джерел інвестицій; 2) механізми, якими наявні та заплановані політики і заходи забезпечать залучення інвестицій, необхідних для їх реалізації; 3) систему моніторингу та верифікації викидів, зокрема процес верифікації, головні обов'язки державних органів, відповідальних за систему моніторингу та верифікації, а також інформація про законодавство щодо штрафних санкцій, які застосовуються у разі недотримання встановлених вимог, та про заходи політики, передбачені у випадку, якщо прогрес не є задовільним. Крім цього слід проводити консультації з національним парламентом, місцевими та регіональними органами влади та іншими зацікавленими сторонами, державами-членами ЄС та ЄК, а також визначати форми міжнародного співробітництва [15, с. 20-22, 47, 61].

На етапі звітування складені звіти повинні містити, зокрема інформацію про [15, с. 26]: прогрес, здобутий у досягненні цілей, реалізації підтримуючих їх заходів та фінансування, включаючи огляд фактичних інвестицій з урахуванням початкових інвестиційних припущень; результати у налагодженні діалогу з місцевими органами влади, громадянськими організаціями, бізнес-спільнотою, інвесторами та іншими зацікавленими сторонами щодо стратегії імплементації НПЕК і її перегляду; кількісну оцінку впливу політики та заходів НПЕК на якість повітря та викиди забруднюючих речовин у повітря.

Водночас, у Регламенті Європейського Парламенту та Ради від 11.12.2018 з питань управління Енергетичним Союзом та кліматичними діями передбачається для НПЕК розгляд варіантів політики та перегляд стратегій їх імплементації [15], але не враховуються рекомендації, викладені у документах ЄК щодо кращого регулювання з питань розробки варіантів політики [2, с. 22; 25, с. 52] та фінансування [25, с. 56, 58], а також стосовно системи моніторингу, як джерела оцінки ефективності імплементації [2, с. 44, 46].

Таким чином, Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС з питань управління Енергетичним Союзом та кліматичними діями деталізує, на додаток до документів ЄК щодо кращого регулювання, фінансові та консультаційні аспекти на етапах планування та звітності, а також встановлює необхідність визначення форм міжнародного співробітництва, що є актуальними для врахування при розробці та реалізації інших національних планів розвитку, які передбачають витрати. Цей регламент потребує, при його використанні із розроблення НПЕК, додатково враховувати рекомендації, які викладено у документах ЄК щодо кращого регулювання щодо: ключових факторів, які мають враховуватися при обранні оптимальних варіантів політики та програми її фінансування на етапі оцінки впливу; системи моніторингу для перевірки відповідності запланованих і здійснених заходів досягненню встановлених цілей та виконанню прийнятих зобов'язань і яка б стала доказовою базою перегляду й покращення планів імплементації. Документ також доповнює складові системи моніторингу та верифікації викидів, а також звітування, що є актуальними та специфічними як для НПЕК, так і НПСВ, але які не є властивими для інших видів національних планів розвитку.

Про особливе місце моніторингу та важливість плану імплементації задля досягнення цілей Порядку денного 2030 наголошується за підсумками шостого Азіатсько-Тихоокеанського форуму зі сталого розвитку (Бангкок, 2019 р.) Економічної та соціальної комісії ООН для Азії та Тихого океану [26]. А саме відзначається, що: переконлива і ефективна національна система моніторингу є ключовим елементом, щоб визначати пріоритети, проаналізувати прогрес і оцінити ефективність політики імплементації, допомагає особам, які схвалюють політику та приймають рішення, встановити пріоритети для більш ефективної подальшої імплементації; моніторинг також є важливим для обміну найкращими практиками та підтримки міжгалузевої інтеграції цілей та завдань; національні статистичні системи, що формують офіційну статистику, лежать в основі даних та процесу моніторингу, а тісна координація з ними критично важливі для створення надійних національних систем моніторингу; наявність національного плану імплементації полегшує включення Цілей сталого розвитку до національних бюджетів [26, с. 7]. Ефективне залучення Міністерства фінансів є ключовим фактором у реалізації мети сталого розвитку

завдяки ролі визначення національних фіскальних пріоритетів та коригування бюджетних процесів, ефективного розподілу ресурсів [26, с.9].

Виходячи із викладеного вище, документ за підсумками шостого Азіатсько-Тихоокеанського форуму зі сталого розвитку додатково свідчить про універсальність підходів щодо моніторингу та планів імплементації як досягнення цілей сталого розвитку, так і для реалізації політик, що передбачають витрати і потребують їх мінімізації, згідно з документами ЄК щодо кращого регулювання [2, 25]; ідентифікує роль статичних органів та Міністерства фінансів, що доцільно враховати у рамках утворення при урядах профільних координаційних органів.

Широкий спектр практичних досліджень та рекомендацій з розробки, оновлення і впровадження національних планів імплементації досягнення цілей сталого розвитку за окремими напрямками або для конкретних регіонів викладено у низці документів ООН, зокрема щодо комплексного підходу країнами Азійсько-Тихоокеанського регіону при плануванні розвитку, складанні бюджету та управлінні інвестиціями для досягнення цілей сталого розвитку, спрямованого на одночасне просування декількох переваг, а також управління компромісами через три виміри сталого розвитку - соціальний, екологічний та економічний [27]; стосовно керівних принципів з розробки Національного плану імплементації Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі [28] та заходів найбільш ефективного виконання Стокгольмської конвенції, зокрема фінансування, [29] а також про інституційні механізми координації цілей сталого розвитку в Азійсько-Тихоокеанському регіоні [26].

Всі проаналізовані цьому розділі вузькоспрямовані документи [15, 26-29] мають корисні доповнення та деталізації для етапів політичного циклу, які є актуальними і могли би бути використані для підвищення ефективності регулювання формування та імплементації національних планів розвитку.

### ***Політика ЄС щодо регулювання сталого розвитку енергетики та реалізації національних планів***

Важливість використання широкого спектру політик ЄС (ефективного застосування регуляторних норм ЄС, залучення фінансування ЄС ефективним, узгодженим шляхом та заохочуючи партнерські стосунки із зацікавленими сторонами) з метою переходу до чистої енергетики відзначено у Комюніке ЄК від 30.11.2016 «Чиста енергетика для всіх європейців» [30, с. 11]. На потребі належного управління задля досягнення амбітної кліматичної політики та поглибленої трансформації енергетичної системи наголошено у Пропозиціях Європейської Комісії від 30.11.2016 до Регламенту Європейського Парламенту та Ради з питань управління Енергетичним Союзом [31, с. 2].

Стосовно необхідності відображення у НПЕК запланованих політик та заходів, зокрема щодо забезпечення регіонального співробітництва та належного фінансування (із загальною оцінкою обсягів та джерел фінансування) на національному і регіональному рівнях, для досягнення цілей у плані за п'ятьма пріоритетними напрямками Енергетичного Союзу, підкреслено у Регламенті Європейського Парламенту та Ради від 11.12.2018 з питань управління Енергетичним Союзом та кліматичними діями [15, с. 20].

Також Парламентська Асамблея «ЄВРОНЕСТ» у Резолюції від 01.11.2017 «Укріплення енергетичного співробітництва із «Східним партнерством з метою реалізації Паризької угоди 2015 р. в області зміни клімату» [32] закликала ЄК та влади держав-членів ЄС допомогти країнам-партнерам з країн Східної Європи, які зацікавлені у перспективі членства в ЄС, розробити НПЕК із визначенням джерел їх фінансування та сприяти їх впровадженню. У документі наголошено на важливості посилення використання країнами Східного Партнерства міжнародного співробітництва, зокрема, для просування передових технологій в області екологічно чистої енергетики, обміну отриманими уроками та практиками, а також для використання фінансового пакета інвестицій, передбаченого ЄС за його межами [32, с. 10]. Варто зазначити, що з шести країн Східного Партнерства, Договірними Сторонами Енергетичного



Співтовариства є Україна, Республіка Молдова та Грузія, а Вірменія кваліфікується у цій міжнародній організації, як спостерігач.

Проте Керівні принципи Секретаріату Енергетичного з розроблення НПСВ [33] і Рішення Європейської Комісії [34], а також Рекомендації Ради міністрів Енергетичного Співтовариства про підготовку до розробки інтегрованих національних планів з питань енергетики та клімату, що беруть участь у Договірних Сторонах Енергетичного Співтовариства [35] та Керівні принципи Секретаріату Енергетичного Співтовариства щодо розробки НПЕК [36] не містять інструментів та підходів щодо планування фінансового забезпечення, заходів міжнародного співробітництва для просунення впровадження передових екологічно чистих технологій за фінансової підтримки із зовнішніх джерел, а також управлінських рішень, необхідних для результативного впровадження національних планів.

Кабінетом Міністрів України розроблено та затверджено розпорядженням від 13.06.2018 № 428-р план заходів на 2018 рік щодо впровадження НПСВ [37]. План заходів, по суті, спрямований на розробку плану імплементації НПСВ, враховує частину рекомендацій ЄС, ОЕСР та ООН щодо кращого управління. Однак на момент написання статті цей план не виконаний, зокрема щодо фінансового забезпечення та створення національної системи моніторингу, що унеможливило досягнення цілей НПСВ.

Актуальною вважається пролонгація на 2020 рік цього плану заходів щодо впровадження НПСВ із доповненням його діями, які сприятимуть виконанню рекомендацій, зазначених у критеріях ефективного регулювання 3,4, 7 та 8 в частині необхідності узгодженості дій з парламентаріями та місцевими органами влади, оцінки для перегляду та уточнення попередньо визначених механізмів, як досягнення результатів, так і їх фінансового забезпечення, а також врахування в доопрацьованому та пролонгованому плані заходів щодо впровадження НПСВ керівних принципів регулювання для всіх етапів політичного циклу, які містяться у документах ЄК щодо кращого регулювання [2, 25] та Регламенті Європейського Парламенту та Ради ЄС з питань управління Енергетичним Союзом та кліматичними діями [15].

## Прикінцеві міркування

Ефективне регулювання, за критеріями ОЕСР та ООН, та краще регулювання, за визначенням ЄК, можуть вважатись ідентичними поняттями для сталого розвитку. Водночас, механізми кращого регулювання актуальні для політичних рішень та програм, які не потребують збалансованого досягнення триєдиної економічної, екологічної та соціальної мети.

На сьогодні не існує досконалих документів ЄС, ОЕСР та ООН щодо механізмів кращого/ефективного регулювання для досягнення цілей політик, зокрема сталого розвитку, і перш за все для національних планів, які складаються із великої кількості проектів і підтримуючих заходів, а також потребують фінансування з різних джерел. Кожен із документів міжнародних організацій з відповідного питання має сильні та слабкі сторони і потребує при їх використанні доповнення іншими. Водночас проаналізовані у цій статті ключові рекомендації ЄС, ОЕСР та ООН [2, 15, 21-32] можуть надати імпульсу на базі їх практичного використання досягненню максимальних результатів з мінімальними витратами національних планів розвитку, різної спрямованості, як провідними країнами світу, так і тими, що розвиваються.

Національні плани скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ) і комплексні Національні плани з енергетики та змін клімату (НПЕК), які повинні розробляти й імплементувати держави-члени ЄС та інші Договірні сторони Енергетичного Співтовариства, мають спільні риси між собою і є по суті планами сталого розвитку, потребують впровадження великої кількості проектів і підтримувальних заходів із необхідністю фінансового їх забезпечення з різних джерел. Керівні принципи Секретаріату Енергетичного Співтовариства щодо їх розроблення [33, 36] не враховують інструменти кращого/ефективного регулювання, які визначаються іншими документами міжнародних

організацій [2, 3, 15, 21, 23-26, 30, 34] та необхідні для досягнення цілей планів в установлені терміни та з мінімальними витратами.

Вбачається за доцільне пролонгувати план заходів щодо впровадження НПСВ, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.06.2018 № 428-р [37], із доповненням його діями, які врахуватимуть рекомендації, визначені у документах ЄС та ОЕСР [2, 15, 21, 24, 25].

Важливо ініціювання, розроблення та схвалення керівних принципів підготовки та управління національними планами імплементації щодо:

- досягнення цілей політик розвитку з мінімальними витратами для програмних документів, які складаються із різноманітних підтримуючих заходів та значної низки проектів, потребують їх технологічного забезпечення та фінансування, зокрема з різних джерел, що може бути предметом розгляду Європейської Комісії та ОЕСР;
- енергетики та змін клімату з урахуванням положень документів Європейської Комісії [2, 25] та ООН [27], які можуть стати центром уваги Європейської Комісії, Ради Міністрів та Секретаріату Енергетичного Співтовариства;
- досягнення Цілей сталого розвитку і є актуальним для опрацювання в системі ООН.

### Перелік літератури та джерел інформації

1. Communication from the Commission of the European Communities to the Council and the European Parliament «Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union» [COM (2005) 97 final], 16 March 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:EN:PDF>
2. European Commission staff working document «Better Regulation Guidelines» [SWD (2017) 350], 07 July 2017. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>
3. Resolution adopted by the General Assembly on 25.09.2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)] 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://undocs.org/A/RES/70/1>
4. Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, 23 October 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0080&from=EN>
5. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions, 24 November 2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:en:PDF>
6. Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2013/05/MC-EnC on the implementation of Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, 24 October 2013. URL: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:2bcb48d9-b35b-49c4-b6b2-b116f201937d/Decision\\_2013\\_05\\_MC\\_ENV.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:2bcb48d9-b35b-49c4-b6b2-b116f201937d/Decision_2013_05_MC_ENV.pdf)
7. Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2015/07/MC-EnC on amending Decision D/2013/05/MC-EnC of 24 October 2013 on the implementation of Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants and on amending Annex II of the Energy Community Treaty, 16 October 2015. URL: <https://www.energy-community.org/dam/jcr:3e485761-6911-4431-9360-b9469496540f/>
8. Про Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 796-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2017-%D1%80>
9. Conclusions of the 15th Ministerial Council of the Energy Community, 14 December 2017. URL: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:9f59fa4e-e23b-41d5-ab03-85efbaf92ed7/MC\\_conclusions\\_122018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:9f59fa4e-e23b-41d5-ab03-85efbaf92ed7/MC_conclusions_122018.pdf)
10. Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 р. № 878-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2017-%D1%80>

11. Мороз О. В. Міжнародні інструменти досягнення цілей сталого розвитку тисячоліття та Паризької угоди у розрізі енергетики, що актуальні на національному рівні України // Цілі сталого розвитку: глобальні та національні виміри: м-ли Міжнар. наук.-практ.конференції (05-06 квітня 2017 р.). Київ: АПСВТ, 2017. С.45-47.
12. OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (Summary), 2018. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37d8e8f3-en.pdf?expires=1569491823&id=id&accname=guest&checksum=BACD2CB3D5907938EF66F8F9600F21A1>
13. Report by the Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development: Spotlight on Sustainable Development 2018. Exploring new policy pathways. URL: [https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/Spotlight\\_2018\\_web.pdf](https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/Spotlight_2018_web.pdf)
14. Global Civil Society Report on the 2030 Agenda and the SDGs: Spotlight on Sustainable Development 2019. Reshaping governance for sustainability. URL: [https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2019/Spotlight\\_Innenteil\\_2019\\_web\\_gesamt.pdf](https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2019/Spotlight_Innenteil_2019_web_gesamt.pdf)
15. Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council, 11 December 2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>
16. Our definition of science // Web site of the Science Council, which was established under Royal Charter. URL: <https://sciencecouncil.org/about-science/our-definition-of-science/>
17. Ringel M., Knodt, M., The governance of the European Energy Union: Efficiency, effectiveness and acceptance of the Winter Package 2016 // Energy Policy. 2018. Vol. 112. P. 209-220.
18. Morgan E., A., Nalau J., Mackey B. Assessing the alignment of national-level adaptation plans to the Paris Agreement // Environmental Science & Policy. 2019. Vol. 93. P. 208-220.
19. Chimhowu A., O., Hulme D., Munro L. T. The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships // World Development. 2019. Vol. 120. P. 76-89.
20. Камоликова В., Шулика Ю. Эффективность государственного управления: в поиске объективной концептуализации измерения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018 .Т. 20. № 2. С.255-268.
21. Recommendation of the Council of the OECD on regulatory policy and governance, 22 March 2012. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>
22. Resolution adopted by the General Assembly on 27.07.2015 [without reference to a Main Committee (A/69/L.82)] 69/313. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). URL: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_69\\_313.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf)
23. Resolution adopted by the General Assembly on 25.09.2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)] 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://undocs.org/A/RES/70/1>
24. The new European consensus on development «Our world, our dignity, our future»: Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission (2017/C 210/01), 07 June 2017. URL: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devcol/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devcol/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf)
25. Better regulation «Toolbox» (European Commission) - complements the better regulation guideline presented in SWD(2017) 350, 07 July 2017. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf)
26. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Sixth Asia-Pacific Forum on Sustainable Development Bangkok, 27-29 March 2019. «Institutional mechanisms for Sustainable Development Goals coordination in Asia and the Pacific Voluntary National Reviews» ESCAP/RFSD/2019/INF/3, 12 February 2019. URL: [https://www.unescap.org/apfsd/6/document/APFSD6\\_INF3E\\_0.pdf](https://www.unescap.org/apfsd/6/document/APFSD6_INF3E_0.pdf)

27. Integrated Planning, Budgeting and Investment Tools for Achieving the SDGs: PEI Asia-Pacific in Focus Poverty-Environment Initiative, November 2017. URL: [https://www.unpei.org/system/files\\_force/PEI%20AT%20Compendium%20%28refined%29%20%281%29.pdf?download=1](https://www.unpei.org/system/files_force/PEI%20AT%20Compendium%20%28refined%29%20%281%29.pdf?download=1)
28. Guidance for Developing a National Implementation Plan for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (Draft), January 2017. URL: <http://chm.pops.int/Portals/0/download.aspx?d=UNEP-POPS-NIP-GUID-Developing-201701.En.pdf>
29. UN Environment: From NIPs to implementation: lessons learned report, December 2018. URL: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27399/NIP-lessons-learned.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
30. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank «Clean Energy for All Europeans» [COM(2016) 860 final], 30 November 2016. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com\\_860\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_860_final.pdf)
31. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union [COM(2016) 759 final], 30 November 2016. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9\\_759.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9_759.pdf)
32. Resolution by the Euronest Parliamentary Assembly on enhancing energy cooperation within the Eastern Partnership, towards the implementation of the 2015 Paris Climate Change Agreement (2018/C 99/04)// Official Journal of the European Union 15.03.2018 № C 99 p. 7-11. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018P0315\(04\)&rid=2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018P0315(04)&rid=2)
33. Policy guidelines by the Energy Community Secretariat on the preparation of National Emission Reduction Plans [PG 03/2014], 19 December 2014. URL: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:28533205-abe9-4f93-99db-c7802d0160fe/PG\\_03\\_2014\\_ECS\\_NERPs.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:28533205-abe9-4f93-99db-c7802d0160fe/PG_03_2014_ECS_NERPs.pdf)
34. Decisions European Commission implementing decision laying down rules concerning the transitional national plans referred to in Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions, 10 February 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:052:0012:0025:EN:PDF>
35. Recommendation of the Ministerial Council of the Energy Community [2018/1/MC-EnG] on preparing for the development of integrated national energy and climate plans by the Contracting Parties of the Energy Community (Annex 20/4th MC/03-01-2018), 03 January 2018. URL: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:de3adce9-e047-4fb3-a632-f63c64a5c9c6/REC\\_2018\\_01\\_MC\\_CLI.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:de3adce9-e047-4fb3-a632-f63c64a5c9c6/REC_2018_01_MC_CLI.pdf)
36. Policy guidelines by the Energy Community Secretariat on the development of National Energy and Climate Plans under Recommendation 2018/01/MC-EnC [PG 03/2018], 13 June 2018. URL: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:c9886332-a1f5-43ee-b46c-31c637aedfa6/PG\\_03\\_2018\\_ECS\\_NECP.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:c9886332-a1f5-43ee-b46c-31c637aedfa6/PG_03_2018_ECS_NECP.pdf)
37. Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо впровадження Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок: Розпорядження Кабінету Міністрів України 13 червня 2018 р. № 428-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/428-2018-%D1%80>