Co-funded by the European Union

Supported by:
Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection
based on a decision of the German Bundestag

IKI INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

В ЦЕНТРІ ЗМІН — ЛЮДИ: РОЛЬ СПРАВЕДЛИВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В НВВ

Київ, Україна 2025

Опубліковано:
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Ukraine

Опис проєкту:
EU4ClimateResilience: Декарбонізація та кліматична стійкість у країнах Східного партнерства. Проєкт EU4ClimateResilience - це стратегічна ініціатива, спрямована на підтримку зеленого переходу, посилення декарбонізації та підвищення кліматичної стійкості в країнах Східного партнерства: Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови та України. Виконавчі партнери: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Адреса:
Київ, проспект Руставелі, 42, оф. / вул. Грибоєдова, 31а
0108 Тбілісі, Грузія

martina.kolb@giz.de
www.giz.de/en

Автор:
Костянтин Криницький, керівник енергетичного відділу,
ГО “Центр екологічних ініціатив “Екодія”

Відповідальний/редактор та ін.:
Євгенія Засядько, радниця з питань зміни клімату, EU4ClimateResilience, GIZ

Графічний дизайнер:
Дарина Курінна

Photo credits: Freepick.com

URL:
Цей звіт містить посилання на зовнішні веб-сайти. Відповідальність за зміст перелічених зовнішніх сайтів завжди лежить на їхніх відповідних видавцях. Коли посилання на ці сайти були вперше розміщені, GIZ перевірило сторонній контент на предмет того, чи може він спричинити цивільну або кримінальну відповідальність. Однак постійна перевірка посилань на зовнішні сайти не може здійснюватися без конкретної вказівки на порушення прав. Якщо GIZ дізнається або отримає повідомлення від третьої сторони про те, що зовнішній сайт, на який вона надала посилання, може призвести до цивільної або кримінальної відповідальності, вона негайно видалить посилання на цей сайт. GIZ категорично відмежовується від такого контенту.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та Федеральне міністерство навколишнього середовища, захисту клімату, охорони природи та ядерної безпеки (BMUV). Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю GIZ і не обов’язково відображає погляди Європейського Союзу та BMUV.

ЗМІСТ

1. Вступ 04

2. Поняття та принципи справедливої трансформації 05

3. Тенденції в рамках UNFCCC та міжнародний контекст 07

Уроки для України..... **09**

4. Аналіз ролі справедливої трансформації в першому та оновленому НВВ України..... 10

5. Поточна політика та стратегічні документи України щодо справедливої трансформації..... 11

Національний рівень..... **11**

Місцевий рівень..... **13**

Потенціал для переосмислення поняття справедливої трансформації..... **14**

6. Подальші кроки для України: рекомендації..... 15

1. Вступ

У контексті глобальної кліматичної політики концепція справедливої трансформації (Just Transition) набула ключового значення як інструмент забезпечення соціально справедливих змін у процесі декарбонізації економіки. Вона передбачає створення умов, за яких екологічна трансформація не призводить до соціальної нерівності, а навпаки - сприяє збереженню робочих місць, соціальній стабільності та регіональному розвитку.

Очікується, що світовий процес декарбонізації створить нові економічні можливості та забезпечить низку супутніх переваг, таких як покращення якості повітря та підвищення енергетичної безпеки. Однак ці можливості та витрати не будуть розподілені рівномірно між країнами та всередині них. Дослідження Міжнародної організації праці (МОП) показує, що хоча перехід до низьковуглецевої економіки стимулюватиме збільшення зайнятості, нові можливості для працевлаштування не обов'язково з'являться в регіонах, де вуглецеємні робочі місця будуть поступово ліквідовуватися[1].

Наразі в Україні російське повномасштабне вторгнення та його наслідки тільки поглибили існуючі кризові явища в конкретних громадах і прискорили трансформаційні процеси. Населені пункти довкола зруйнованих чи сильно пошкоджених вугільних електростанцій вже потребують конкретної підтримки для місцевого населення, економіки та енергопостачання. Схожа ситуація і з шахтарськими громадами, де вугілля продовжує видобуватися, але вже у меншій кількості, або ж потужності взагалі знищені чи припинили функціонування через близькість воєнних дій, чи окуповані росією.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів наразі працює над встановленням національної цілі скорочення викидів парникових газів до 2035 року, як частина Національно визначеного внеску до Паризької угоди (НВВ)[2]. Документ стане дороговказом для планування довгострокової кліматичної політики. Враховуючи усю сукупність поточних викликів, якісне інтегрування концепції та принципів справедливої трансформації здатне підсилити як амбітність українського НВВ, так і зробити його більш конкретним та практичним місцевого рівня. Справедлива трансформація може не тільки допомогти досягти кліматичних цілей, а й забезпечити більш стійку та зелену відбудову України.

Виходячи з цього, **основною метою** цієї роботи є аналіз міжнародного досвіду закріплення та реалізації політики справедливої трансформації, еволюція поняття в Україні на національному та місцевому рівнях, а також надання рекомендацій для його кращої інтеграції в Національно визначений внесок до Паризької угоди з цілями до 2035 року.

1. World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs: https://www.ilo.org/publications/world-employment-and-social-outlook-2018-greening-jobs
2. Глава Міндовкілля: НВВ 3.0 визначить ціль України зі скорочення викидів парникових газів до 2035 року: https://interfax.com.ua/news/general/1055689.html

2. Поняття та принципи справедливої трансформації

Концепція “справедливої трансформації” все частіше згадується в публічних дискусіях щодо відмови від викопного палива та декарбонізації промисловості. Необхідність глибшої інтеграції справедливої трансформації в глобальне планування процесів декарбонізації зумовлена як моральним обов’язком «не залишати нікого осторонь», так і політичною доцільністю – зниженням ризиків соціального спротиву та напруженості у постраждалих регіонах і громадах.

Згідно з визначенням МОП[3], справедлива трансформація означає “озеленення економіки у спосіб, який є максимально справедливим і інклюзивним для всіх зацікавлених сторін, створюючи можливості для гідної праці та не залишаючи нікого осторонь”.

Стокгольмський інститут навколишнього середовища виокремлює 7 основних принципів справедливої трансформації[4]:

1. Активне заохочення декарбонізації.

Перспектива негативного впливу на вуглецеємні регіони не є підставою для уникнення або відкладення декарбонізації. Відкладення у часі є принципово несправедливим, адже створює нереалістичні сподівання, що декарбонізаційні процеси пройдуть осторонь чи не зачеплять роботу тих самих вугільних шахт. Справедлива трансформація допомагає досягненню глобально узгоджених кліматичних цілей і тому має подаватися через потенційні нові можливості та вигоди для громад.

2. Уникнення створення ще більшої “вуглецевої залежності” (carbon lock-in) через нові викопні проєкти та збільшення кількості тих, хто зазнає негативного впливу в цих секторах.

Необхідно забезпечити, щоб енергетичний перехід не підривався новими інвестиціями чи іншими формами підтримки вуглецеємних промисловостей або виробництва викопного палива, або посилювалася залежність інших підприємств від цих видів діяльності.

3. Підтримка постраждалих регіонів.

Основним пріоритетом мають стати зміцнення та підтримка локальної економічної стійкості та стабільності. В першу чергу підтримки потребуватимуть регіони з меншими фінансовими можливостями для інвестування в диверсифікацію місцевої економіки.

4. Підтримка працівників, їхніх сімей та інших дотичних людей, які постраждали від закриття підприємств або скорочення їх діяльності.

Коли повторне працевлаштування неможливе, необхідна наявність належного соціального захисту (ранній вихід на пенсію, соціальні виплати тощо). Економічні, соціальні та особисті наслідки трансформації не повинні посилювати вразливість найбільш маргіналізованих та найнезахищеніших людей, та не повинні ставити під загрозу основні права працівників або загрожувати ширшим правам людини.

5. Усунення шкоди, завданої навколишньому середовищу.

Слід дотримуватися принципу “забруднювач платить” і не перекладати відповідальність з приватних компаній на державу.

6. Вирішення існуючої економічної та соціальної нерівності.

Соціальна рівність та розширення прав і можливостей вразливих соціальних груп повинні бути чіткою метою під час розробки заходів підтримки, оцінки економічних можливостей, оцінки впливу та визначення пріоритетності результатів справедливої трансформації.

3. Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all: https://globalcompact.at/wp-content/uploads/2022/09/wcms_432859.pdf
4. Seven principles to realize a just transition to a low-carbon economy: https://www.sei.org/publications/seven-principles-to-realize-a-just-transition-to-a-low-carbon-economy/

7. Забезпечення інклюзивного та прозорого процесу планування.

Процес планування політик з декарбонізації має базуватися на широкому соціальному діалозі, а шляхи та пріоритети економічного розвитку повинні визначатися на місцевому рівні.

Поняття справедливої трансформації та наведені вище принципи суголосні загальній концепції “сталого повоєнного відновлення” та пропонують комплекс рішень для наявних соціально-економічних викликів перед якими Україна постала через російське повномасштабне вторгнення. Наразі наша держава перебуває на етапі масштабної перебудови енергетичного сектору, структурних економічних змін і вже розпочатих процесів відновлення та їх подальшого планування, та має унікальний шанс зробити справедливу трансформацію концептуальним осердям національної політики, що допоможе побудові стійкої, інклюзивної та конкурентоспроможної економіки.

Українські вуглецеємні громади та ті, чия економіка залежить від підприємств, що видобувають та/або переробляють викопне паливо (вугілля, газ, нафту, інші мінеральні ресурси), а також галузі промисловості, що залежать від викопного палива, які скоротять свою діяльність або повністю закриються, повинні бути охоплені політикою справедливою трансформацією. Україна вже має власні цілі із відмови від використання вугілля в електрогенерації до 2035 року, а також зобов’язання досягти кліматичної нейтральності до 2050 року[5]. Але за відсутності належного соціально-економічного планування досягнення цих цілей може відбутися несправедливим чином, що поставить під загрозу добробут сотень тисяч працівників та їхніх сімей в конкретних громадах по всій країні.

5. Закон України “Про основні засади державної кліматичної політики” від 08.10.2024: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20#Text

3. Тенденції в рамках UNFCCC та міжнародний контекст

Справедлива трансформація включена до преамбули Паризької угоди[6], ухваленої 2015 року, де наголошується “нагальна необхідність справедливої трансформації робочої сили і створення гідної праці та якісних робочих місць відповідно до визначених на національному рівні пріоритетів розвитку”.

Лише за декілька років тема справедливої трансформації набула більш чітких рис та деталізації. На COP24 в 2018 році в Катовіце 45 країн світу прийняли так звану Сілезьку декларацію про солідарність та справедливу трансформацію[7]. Вона вперше проголосила справедливу трансформацію важливим пріоритетом для подальших конференцій ООН з питань зміни клімату. На COP26 в 2021 році в Глазго низка країн вже офіційно узгодили та підтримали принципи справедливої трансформації[8], а на COP28 в 2023 році в Дубаї країни узгодили робочу програму (Just Transition Work Programme)[9].

Загалом, ООН, згадуючи про справедливу трансформацію, майже завжди бере за основу та посилається[10] на основні принципи, запропоновані МОП, часто просто копіюючи їх. Серед них[11]:

- Міцний соціальний консенсус щодо мети та шляхів досягнення сталого розвитку. Соціальний діалог має бути невід’ємною частиною інституційної бази для розробки та впровадження політики на всіх рівнях. Повинні проводитися належні, обґрунтовані та постійні консультації з усіма відповідними зацікавленими сторонами;
- Політика повинна поважати, сприяти та реалізовувати основоположні принципи та права на робочому місці;
- Політика та програми повинні враховувати сильний гендерний вимір багатьох екологічних проблем та можливостей. Слід розглянути конкретні гендерні політики з метою сприяння справедливим результатам;
- Узгоджена політика в економічній, екологічній, соціальній, освітній/навчальній та трудовій сферах повинна створювати сприятливе середовище для підприємств, працівників, інвесторів та споживачів, щоб вони могли прийняти та стимулювати перехід до екологічно стійких та інклюзивних економік і суспільств;
- Пріоритизація промоції створення більшої кількості гідних робочих місць, включаючи, за потреби: прогнозування впливу на зайнятість, належний та сталий соціальний захист у разі втрати робочих місць та звільнення, розвиток навичок та соціальний діалог, включаючи ефективне здійснення права на організацію та ведення колективних переговорів;
- Не існує універсального рішення, яке підійде абсолютно всім. Політика та програми повинні розроблятися відповідно до конкретних умов країн, включаючи етап їхнього розвитку, сектори економіки, а також типи та розміри підприємств.
- У впровадженні стратегій сталого розвитку важливо сприяти міжнародній співпраці між країнами.

Аналіз вищенаведених заяв та декларацій на COP24, COP26 та COP28 підтверджує, що рекомендації МОП - ключовий документ, на якому базується архітектура всіх інших документів із справедливої трансформації. Вони ж часто відображені і в рекомендаціях для розробки НВВ до Паризької угоди.

6. Паризька угода, офіційний український переклад: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l61#Text
7. Solidarity and Just Transition Silesia Declaration: https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=134978&token=91237abd5b4e38c1e7c2e4364b2b8e7095d8e0fd
8. Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230313132211/https:/ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/
9. UAE Just Transition work programme: https://unfccc.int/documents/636589
10. Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs. Technical paper under the UNFCCC: https://unfccc.int/documents/226460
11. Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all: https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies

Дослідження, проведене МОП показує[12], що станом на середину 2024 року врахування справедливої трансформації в Національно визначених внесках значно зросло порівняно з першим раундом подачі НВВ, коли його включила лише одна країна.

Більше третини (72 зі 193) НВВ прямо згадують термін "справедлива трансформація". Цікаво, що його використання варіюється залежно від регіону та групи країн за рівнем доходу. Частка НВВ із прямими посиланнями вища в Європі та Центральній Азії (70%), Північній та Південній Америках (51%) та арабських державах (27%) і нижча в країнах Африки (19%), Азії та Океанії (15%). Що стосується груп за доходами, то 62% країн з високим рівнем доходу прямо посилаються на справедливу трансформацію, тоді як 28% країн з рівнем доходу нижче середнього та 4% країн з низьким рівнем доходу згадують цей термін.

У свою чергу спеціальні розділи, присвячені справедливій трансформації, залишаються рідкістю: лише 6% НВВ (12 країн) включають їх. Окремі розділи найбільш помітні в країнах з високим рівнем доходу (10%) та країнах з рівнем доходу вище середнього (9%). Більшість країн, які мають спеціальний розділ, присвячений справедливому переходу, знаходяться в Північній та Південній Америках (8), 3 - в Європі та Центральній Азії, а 1 країна - в Африці.

Іншим хорошим індикатором може слугувати врахування та конкретизація інструментів реалізації політики справедливої трансформації. У світовому масштабі 19% НВВ містять посилання на конкретні інструменти або домовленості щодо подальших дій, такі як плани та стратегії трансформації, та/або інституційні механізми.

1% усіх НВВ стосується виділення конкретних ресурсів для справедливої трансформації. Міжнародне співробітництво для справедливого переходу, таке як партнерства, підтримка країн, що розвиваються, та технічна допомога, серед іншого, згадує 16% країн.

Загалом, проведений МОП аналіз свідчить про значні відмінності в ступені, в якому розглядається справедлива трансформація, що видно з частоти вживання цього поняття, наявності або відсутності спеціального розділу, присвяченого йому, та формулювання механізмів, подальших стратегій або інституційних домовленостей, фінансування та міжнародного співробітництва. Це свідчить про те, що є простір для більш суттєвої інтеграції справедливої трансформації в наступному раунді оновлення НВВ.

Окрім цього, справедлива трансформація надзвичайно актуальна для України в контексті європейської інтеграції. Європейський Союз має спеціальний "механізм справедливої трансформації"[13] (Just Transition Mechanism), який підтримує розробку локальних (територіальних) планів справедливої трансформації в регіонах держав-членів, які можуть найбільше постраждати під час енергетичного переходу. Також цей механізм включає трирівневу можливість фінансування заходів справедливої трансформації: через спеціальний Фонд справедливої трансформації (Just Transition Fund), бюджетні гарантії під програму InvestEU та спеціальна кредитна лінія для державного сектору (Public Sector Loan Facility). **Українському уряду важливо вже зараз закладати в межах стратегічних документів положення та вимоги, що відповідають нормам та директивам ЄС в темі справедливої трансформації**, як-от, наприклад, щодо критеріїв визначення проєктів справедливої трансформації на місцях. Це допоможе уникнути необхідності переписувати, оновлювати та повторно приймати відповідні документи за декілька років.

Енергетичне Співтовариство (Energy Community або EnC), країною-учасницею якого є Україна, також приділяє окремий фокус справедливій трансформації, оцінюючи національні нормативно-правові акти. За рекомендаціями EnC, Національні плани з енергетики та клімату (НПЕК) мають мати добре виписаний компонент справедливої трансформації.

12. Mapping Just Transition in NDCs: An overview: https://www.ilo.org/publications/mapping-just-transition-ndcs
13. The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

Але говорячи про важливість справедливої трансформації для ЄС та країн-учасниць Енергетичного Співтовариства варто наголосити, що дуже мало країн реально підходять до відповідного планування комплексно. Одне з останніх європейських досліджень[14] показує, що "більшість НПЕК [країн ЄС] не пропонують системного підходу до виконання вимог ЄС щодо справедливої трансформації, не містять достатньої оцінки соціально-економічного впливу запланованих заходів і не враховують належним чином фактори вразливості." **Отже, позитивний досвід є доволі хаотичним та доволі відносним, що нагадує ситуацію з НВВ, проаналізовану вище.**

Уроки для України

Про аналіз позитивної інтеграції принципів справедливої трансформації у світі говорити ще рано - це процес розтягнутий в часі і для об'єктивної оцінки успіхів того чи іншого підходу знадобитися більше 10-15 років.

Але важливо аби інтеграція справедливої трансформації не зводилась тільки до згадок в тексті чи написання окремого розділу - це б означало ризик залишити її на периферії політичного дискурсу. Такий підхід може сприяти декларативності замість реальної інтеграції.

Справедлива трансформація має бути кроссекторальним явищем, тією основою, яка має стати інтегральною частиною планування перебудови економіки, освіти, енергетики, захисту навколишнього середовища тощо.

Під час оновлення українського НВВ варто використати два підходи: прямі згадки справедливої трансформації в тексті та окремий акцент на на 9 ключових сферах політики з керівних принципів МОП, а саме:

- Макроекономічна політика та політика зростання
- Промислова та секторальна політики
- Політика підприємництва
- Розвиток професійних навичок
- Безпека та охорона праці
- Соціальний захист
- Активна політика ринку праці
- Права
- Соціальний діалог та трипартизм

14. REPORT: Just transition requirements insufficiently covered in the updated National Energy and Climate Plans: https://1point5.caneurope.org/just-transition-requirements-updated-necps/

4. Аналіз ролі справедливої трансформації в першому та оновленому НВВ України

Перший український Національно визначений внесок (НВВ) 2016 року до Паризької угоди не містив окремого поняття “справедлива трансформація”[15]. Документ закріплював зобов’язання до 2030 року не перевищити 60% від рівня викидів парникових газів у 1990 році, але не наголошував на соціально-економічних ризиках декарбонізаційних процесі. У першому НВВ побіжно згадувалося, що економіка України потребує “значних структурних змін, розвитку інфраструктури, технологічну модернізацію та відновлення після військових дій на сході України”, але не більше.

Другий, оновлений НВВ, який був прийнятий в 2021 році[16], вводить поняття справедливої трансформації, але уживає його лише двічі:

- у розділі 4, описуючи національний контекст і процеси: “Скорочення викидів парникових газів також має значний соціальний аспект, пов’язаний зі справедливою трансформацією вугільних регіонів, а також виробництва теплової енергії”;
- у розділі 6, в переліку сфер, де український уряд потребує зовнішньої підтримки: “Основою для досягнення НВВ є трансформація енергетичного сектору, успіх якої залежить від підтримки, що надається Уряду України щодо: … повномасштабної реалізації програми справедливої трансформації вугільних регіонів”.

Отже, що перший, що другий українські НВВ не пріоритизовували концепцію справедливої трансформації, а коли й згадували, то суто в контексті спалювання вугілля та підтримки вугільних регіонів, по суті обираючи шлях маргіналізації та звуження змісту та потенціалу такої комплексної політики.

15. Intended Nationally-Determined Contribution (INDC) of Ukraine to a New Global Climate Agreement: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Ukraine%20First%20NDC.pdf
16. Updated Nationally Determined Contribution of Ukraine to the Paris Agreement: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Ukraine%20NDC_July%2031.pdf

5. Поточна політика та стратегічні документи України щодо справедливої трансформації

Незважаючи на слабкі згадки в НВВ, за останнє десятиріччя Україна продемонструвала відчутний прогрес та політичну волю у визначенні поняття справедливої трансформації. **Водночас важливо підкреслити, що це поняття наразі нерозривно пов'язано з темою структурної перебудови економіки та енергозабезпечення саме вугільних регіонів, оминаючи увагою інші громади.**

Національний рівень

У травні 2020 року було створено Координаційний центр з питань трансформації вугільних регіонів України[17] - тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, який повинен забезпечити узгодження дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій для визначення (вироблення) пріоритетів політики трансформації вугільних регіонів. Він включав представників уряду, голів обласних державних адміністрацій, депутатів Верховної Ради України, представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, вугледобувних підприємств, профспілок та галузевих експертів.

8 жовтня 2020 року, під час інавгураційної зустрічі Координаційного центру, очільники Міністерства енергетики та Міністерства розвитку громад та територій України презентували проєкт Концепції реформування вугільної галузі та національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року[18]. Уряд планував профінансувати трансформаційні заходи з державного бюджету (включаючи використання в межах 50% коштів Державного фонду регіонального розвитку), місцевих бюджетів та за рахунок коштів програм міжнародних партнерів та банків.

Утім, робота Координаційного центру мала вельми обмежений успіх і загалом за період 2020-2021 років відбулося тільки два офіційних засідання, а з 2022 року та початку російського повномасштабного вторгнення робота центру фактично припинилася.

Водночас, 22 вересня 2021 року Кабінет Міністрів схвалив Концепцію Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів на період до 2030 року[19]. Відповідно до неї, "справедлива трансформація - це модель розвитку регіону, що передбачає гідне життя та достатній заробіток усім мешканцям, в тому числі працівникам, на яких вплине процес відмови від викопного палива (ліквідація виробничих потужностей, закриття вугледобувних підприємств тощо)". Це перший документ в історії незалежної України, який намагається комплексно окреслити вирішення проблемних питань в економічній, соціальній, культурній, житлово-комунальній та екологічній сфері, які виникають внаслідок зменшення видобутку вугілля та поступового закриття вугледобувних та суміжних підприємств.

Концепція окреслила основні шляхи справедливої трансформації вугільних громад:

- створення умов для інвестиційного розвитку;
- покращення умов проживання, сприяння розвитку якісної та зручної інфраструктури;
- перехід на альтернативні джерела енергії та підвищення рівня енергоефективності у житлово-комунальній сфері;
- створення точок економічного зростання з урахуванням наявного економічного та людського потенціалу для диверсифікації локальної економіки;

17. Постанова КМУ № 391 від 13 травня 2020 року "Про утворення Координаційного центру з питань трансформації вугільних регіонів України": https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2020-%D0%BF
18. Міненерго представило Концепцію реформи вугільної галузі до 2027 року: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3114435-minenergo-predstavilo-koncepciu-reformi-vugilnoi-galuzi-do-2027-roku.html
19. Постанова КМУ № 1024 від 22 вересня 2021 року "Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року": https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2021-%D0%BF#Text

- перепрофілювання закладів професійно-технічної освіти;
- розв'язання екологічних проблем.

Також передбачалося, що зазначені заходи здійснюватимуться поступово в межах пілотних вугільних громад, де вже розпочиналося поступове закриття вугледобудних підприємств шляхом розроблення окремих планів трансформації для кожної такої громади.

Повноцінна Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів мала бути розроблена протягом наступних 6 місяців, але процес зупинився через повномасштабне вторгнення Росії в лютому 2022 року.

Маємо відмітити, що всі окреслені вище процеси відбувалися без офіційної дати відмови від вугілля. Тобто, українських уряд декларував поступове закриття нерентабельних вугільних шахтах, але намагався уникати прямих заяв про відмову від вугілля в електрогенерації. Це все змінилося восени 2021 року.

Під час міжнародної кліматичної конференції COP26 у Глазго Україна приєдналася до Powering Past Coal Alliance (PPCA)[20], міжнародної коаліції, яка прагне отримати від урядів і приватного сектору чіткі зобов'язання поступово відмовлятися від використання вугілля в енергетиці. Влада України оголосила 2035 рік як дату поетапного виведення з експлуатації державних вугільних електростанцій.

Однак за декілька місяців після оголошення дати відмови від вугілля, яка на той момент не була закріплена в національному законодавстві, нормативних актах чи стратегіях, почалося повномасштабне російське вторгнення в Україну. Українська енергетична інфраструктура зазнала масованих атак восени-взимку 2022-2023 років, і ресурси були спрямовані на захист країни, створюючи невизначеність, які кліматичні цілі та цілі з енергетичного переходу залишаються в силі, а які нереалістично реалізувати до завершення активних бойових дій.

21 квітня 2023 року Кабінет Міністрів прийняв нову Енергетичну стратегію на період до 2050 року. Станом на квітень 2025 року, повного тексту немає в публічному доступі, але з публічних презентацій Міністерства, а також посилання на Стратегію в Національному плані з енергетики та клімату відомо, що документ передбачає повну відмову від вугільної генерації до 2035 року. Енергетична стратегія не наголошує на різниці між державними та приватними генеруючими потужностями, використовуючи 2035 рік як останній рік для відмови від використання вугілля у виробництві електроенергії. Заступник міністра енергетики перед конференцією з відновлення України в Лондоні влітку 2023 року підтвердив, що Україна не планує використовувати вугілля для виробництва електроенергії після 2035 року[21]. Це стало першою публічною заявою українського уряду про те, що раніше оголошені плани залишаються незмінними.

Також в Плані для Ukraine Facility на період 2024-2027 років, зазначається, що Україна залишається "відданою поступовій відмові від використання вугілля у виробництві електроенергії до 2035 року" та "У цьому контексті однією з ключових цілей буде забезпечення різкого скорочення виробництва та споживання викопного палива та сприяння поетапній відмові від вугілля в Україні до 2035 року, одночасно вживаючи заходів для уникнення негативних соціально-економічних наслідків для вразливих груп населення"[22].

Національний план з енергетики та клімату України на період до 2030 року (НПЕК), прийнятий в червні 2024 року, також згадує[23], що «в Енергетичній стратегії України підтверджено оголошені раніше плани, зокрема зазначено, що використання вугільної генерації буде скорочуватися до повного виведення з експлуатації в 2035 році». З іншої сторони, зазначається, що «реалістичність досягнення цієї цілі до 2035 року буде оцінена після завершення повномасштабного вторгнення російської фе-

20. New PPCA members tip the scales towards 'consigning coal to history' at COP26: https://poweringpastcoal.org/news/new-ppca-members-tip-the-scales-towards-consigning-coal-to-history-at-cop26/
21. Amid war, Ukraine recommits to phasing out coal power by 2035: https://poweringpastcoal.org/press-releases/amid-war-ukraine-recommits-to-phasing-out-coal-power-by-2035/
22. Ukraine Facility Plan: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/
23. Національний план з енергетики та клімату на період до 2030 року: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=17f558a7-b4b4-42ca-b662-2811f42d4a33&title=NatsionalniiPlanZEnergetikiTaKlimatuNaPeriodDo2030-Roku

дерації в Україну з урахуванням стану та наявних потужностей, які залишаться у робочому стані після завершення бойових дій».

Конкретно про справедливу трансформацію НПЕК передбачає лише один спеціальний захід - розробку та прийняття **Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів до 2030 року**.

Важливо наголосити, що такий підхід був розкритикований Енергетичним Співтовариством, якому український уряд надав НПЕК для коментування. Секретаріат EnC наголосив[24], що справедлива трансформація має бути інтегрована глибше, ніж просто згадка в одній політиці чи заході, а також рекомендував "розглянути можливість поширення концепції справедливої трансформації – яка наразі обмежена лише вугільними регіонами – на регіони, використовуючи додаткові критерії, такі як наявність промисловості з інтенсивним викидами парникових газів та енергоємністю, та/або регіонів, які, як очікується, зіткнуться з викликами та потребуватимуть керованих змін внаслідок збитків, завданих війною, та зеленого переходу".

Станом на квітень 2025 року Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів була майже фіналізована: була завершена процедура СЕО[25], а саму програму опублікували для громадського обговорення[26].

Важливим нововведенням Держпрограми є розширення визначення "вугільних громад", яке тепер включає не лише шахтарські громади, а й громади, які мають генеруючі потужності: ТЕС або ТЕЦ. Окрім цього, документ виокремлює чотири основних пріоритети для реалізації політики справедливої трансформації:

- Диверсифікація локальної економіки на основі наявного економічного та людського потенціалу;
- Пом'якшення негативних соціальних наслідків закриття та трансформації вугільних підприємств, розвиток людського капіталу;
- Перехід на відновлювані джерела енергії та підвищення енергоефективності;
- Розв'язання екологічних проблем та протидія зміні клімату.

Орієнтовний обсяг фінансування для виконання Держпрограми оцінено в 22,7 млрд гривень, з яких 5,4 млрд гривень - за рахунок коштів державного бюджету, 5,5 млрд грн - з коштів місцевих бюджетів, а 11,8 млрд грн - за рахунок інших джерел, насамперед міжнародної допомоги.

Місцевий рівень

У травні 2019 року в Донецькій області утворилася Платформа сталого розвитку вугільних, до якої спочатку увійшли 6 вугільних міст, 3 локальні громадські організації та Донецька обласна торгово-промислова палата[27]. До 2021 року кількість міст у Платформі зросла до 9, таким чином включаючи всі громади неокупованої частини Донецької області, на території яких функціонували вугледобувні підприємства. Успіхом спільної роботи Платформи стало написання Стратегії трансформації вугільних міст Донецької області (Покровськ, Мирноград, Добропілля, Новогродівка, Селидове, Вугледар і Торецьк) на період до 2030 року[28] за підтримки проєктів міжнародної допомоги урядів США, Німеччини та ЄС. Ця Стратегія була першої в своєму роді для вугільних громад та включала такі стратегічні напрями, як:

- зміна структури економіки;
- залучення інвестицій;
- розвиток малого та середнього бізнесу;
- людський капітал;
- відновлювані джерела енергії та енергоефективність.

Документ розроблявся протягом 2020-2021 років і мав бути затверджений місцевими радами шахтарських громад на початку 2022 року, але російське повномасштабне вторгнення зірвало ці плани.

24. Secretariat's Recommendations on the draft National Energy and Climate Plan of Ukraine: https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2024/06/07.html
25. https://mindev.gov.ua/news/povidomlennia-pro-opryliudnennia2103
26. https://mindev.gov.ua/news/povidomlennia-pro-opryliudnennia-proiektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy2504
27. Ukraine: Grassroots Local Cooperation through the "Platform for Sustainable Development of Coal Towns of Donetsk Region: https://www.wri.org/update/ukraine-grassroots-local-cooperation-through-platform-sustainable-development-coal-towns
28. Повідомлення про оприлюднення проєкту Стратегії трансформації вугільних громад Донецької області: https://myrnograd-rada.gov.ua/news/23492-povidomlennya-pro-oprilyudnennya-projektu-strategiyi-transformaciyi-vugilnix-gromad-doneckoyi-oblasti

У 2021 році активні процеси почалися також в Львівській області. Завдяки підтримці Федерального міністерства економіки та захисту клімату Німеччини та проєкту "Підтримка структурних змін у вугільних регіонах України", який реалізує GIZ, було розроблено План дій справедливої трансформації Шептицького вугільного мікрорегіону (місто Шептицького та кілька громад навколо нього)[29] . Він містить 3 стратегічні цілі:

- Енергетичний перехід та чисте довкілля мікрорегіону для життєдіяльності різних поколінь та соціальних груп населення;
- Нова конкурентоспроможна економіка вугільного мікрорегіону;
- Вугільний мікрорегіон, який адаптований до нових соціальних потреб мешканців.

За прикладом Шептицького також був розроблений схожий План дій справедливої трансформації для Волинського вугільного мікрорегіону (Нововолинськ, Поромів, Литовеж)[30].

Окрім цього, у 2025 році за підтримки Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) планується запровадити окремий фінансовий механізм з можливістю внесків від міжнародних донорів. Вугільні громади зможуть отримати, як гранти, так і кредити для реалізації власних проєктів справедливої трансформації.

Також для кращої адвокації та просування інтересів вугільних регіонів у 2023-2024 роках за підтримки вищеназваного проєкту GIZ, було створено Асоціацію вугільних громад України[31]. Її основними цілями є:

- сприяння справедливій трансформації монопромислових територіальних громад, залежних від видобутку вугілля та теплової генерації;
- представлення інтересів громад у процесах справедливої трансформації, енергетичного переходу та відбудови від наслідків війни;
- сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Потенціал для переосмислення поняття справедливої трансформації

Як вже зазначалося, концепція справедливої трансформації в Україні поки що нерозривно пов'язана виключно з вугільними регіонами. Але кінець 2024 року приніс певний поступ до розширення поняття та включення інших регіонів та громад.

Так, Закон України "Про основні засади державної кліматичної політики", прийнятий в жовтні 2024 року, виділяє справедливу трансформацію одним з принципів державної кліматичної політики і містить наступне визначення: "справедлива трансформація - сприяння державної кліматичної політики у забезпеченні гідного життя та заробітку усім працівникам та спільнотам, на яких вплине процес переходу до низьковуглецевого розвитку та досягнення кліматичної нейтральності". У цій дефініції відсутнє посилання на вугільні регіони і вона дає можливість для ширшого трактування і включення інших громад та територій, що потребуватимуть соціально-економічної підтримки.

З іншого боку, хоч НПЕК і обмежує справедливу трансформацію в один захід, пов'язаний з вугільними регіонами, у грудні 2024 року під час тематичної дискусії на COP29 в Баку Заступник міністерки економіки України Андрій Телюпа зазначив, що "як Уряд ми також розуміємо, що справедлива трансформація стосується не лише вугільних регіонів. Тож ми хочемо використати результати Державної програми щоб розширити трансформацію на інші регіони, що її потребуватимуть"[32]. Це також дає певні сподівання на оновлення та розширення поняття під час майбутнього перегляду НПЕК.

29. План дій зі справедливої трансформації вугільного мікрорегіону Львівської області на період до 2030 року: https://sheptytska-rada.gov.ua/spravedlyva-transformatsiia/p-1264
30. У Луцьку презентували План дій зі справедливої трансформації Волинського вугільного мікрорегіону: https://volynonline.com/u-luczku-prezentuvaly-plan-dij-zi-spravedlyvoyi-transformacziyi-volynskogo-vugilnogo-mikroregionu/
31. Офіційний сайт Асоціації вугільних громад України: https://accu.in.ua/
32. Справедлива трансформація необхідна не лише вугільним громадам – висновки дискусії на COP29: https://ecoaction.org.ua/transformatsiia-ne-lyshe-vuhilnym-hromadam.html

6. Подальші кроки для України: рекомендації

Проаналізувавши поточну ситуацію в Україні на національному та місцевому рівнях, оновлені кліматичні та енергетичні цілі, а також міжнародний досвід визначення справедливої трансформації та інтеграції її в НВВ, були напрацьовані наступні рекомендації:

1. Повна та успішна декарбонізація економіки вимагає розширення масштабів і розуміння справедливої трансформації поза поточним фокусом на одному типі регіонів та закріплення цього в оновленому НВВ. Наразі процеси справедливої трансформації в Україні нерозривно пов'язані з вугільними регіонами. Проте інші вуглецеємні та моноіндустріальні громади, наприклад ті, що залежать від видобутку газу, нафти та інших мінеральних та викопних ресурсів, а також промислових підприємств, що залежать від викопного палива, які скоротять свою діяльність або повністю закриються, також повинні бути охоплені урядовою політикою справедливої трансформації. У той же час, позитивні приклади та уроки, отримані під час роботи з вугільними регіонами, слід використовувати для впровадження принципів і визначень справедливої трансформації в інші сектори.

2. Розгляд справедливої трансформації, як невід'ємної та необхідної частини європейської інтеграції України через взорування на положення Регламенту (ЄС) 2021/1056 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про створення Фонду справедливої трансформації[33]. Так, оновлений НВВ може мати згадки про необхідність розробки спеціальних місцевих Планів справедливої трансформації, що мають враховувати наявний досвід і методологію розробки та прийняття Планів територіальної справедливої трансформації (Territorial Just Transition Plans) у рамках Механізму справедливої трансформації (Just Transition Mechanism) в ЄС, а також критерії визначення проєктів справедливої трансформації на місцях.

3. НВВ до 2035 року має включати первинний аналіз та конкретні заходи в рамках 9 ключових політик, розроблених Міжнародною організацією праці:

a. Макроекономічна політика та політика зростання
b. Промислова та секторальна політики
c. Політика підприємництва
d. Розвиток професійних навичок
e. Безпека та охорона праці
f. Соціальний захист
g. Активна політика ринку праці
h. Права
i. Соціальний діалог та трипартизм

Згадки про ці сфери та їхнє якісне наповнення будуть прямо імплементувати принципи та механізми справедливої трансформації.

4. Диверсифікація місцевої економіки вуглецеємних та моноіндустріальних громад шляхом створення "зелених" робочих місць у секторах, що сприятимуть сталому енергетичному переходу, підвищенню кліматичної стійкості та післявоєнному відновленню. Зокрема, варто підтримувати:

a. локалізацію виробництва енергоефективних будівельних матеріалів;
b. локалізацію виробництва обладнання або елементів для відновлюваних джерел енергії.

33. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj/eng

Крім того, політика має враховувати потребу у створенні нових можливостей працевлаштування для жінок, ветеранів/ветеранок та внутрішньо переміщених осіб.

5. Посилення соціального діалогу на всіх рівнях. Необхідно покращити механізми соціального діалогу, який може здійснюватися на місцевому, регіональному чи національному рівнях - через міжгалузеві консультації, галузеві платформи або корпоративні переговори. Цілі діалогу можуть варіюватися: від загальноінформаційних консультацій до координації реалізації політики та погодження зобов'язуючих рішень.

Для досягнення реальної справедливості в трансформації до процесу планування мають бути залучені не лише традиційні стейкхолдери (Міністерство розвитку громад та територій та Міністерство енергетики), а й інші ключові відомства: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості тощо.

6. НВВ також може окреслити потенціал фінансування справедливої трансформації, якот можливість використання ресурсів Ukraine Facility (Складова 1 якого передбачає, що щонайменше 20% грантових коштів мають бути направлені на потреби регіонів[34]), створення та підтримка окремого (див. розділ 3) або модернізація вже існуючого механізму (наприклад, окремий пакет для вуглецеємних та моноіндустріальних громад в рамках Фонду декарбонізації[35] тощо).

34. Ukraine Facility: https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/ukraine-facility_en
35. Офіційний сайт АТ "Фонд декарбонізації України": https://fdu.com.ua/