

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ КЛІМАТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION OF CLIMATE LEGISLATION IN UKRAINE

Курило В.І., д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії аграрних наук України,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Мачуський В.В., старший викладач кафедри іноземних мов
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті досліджується генезис правового регулювання кліматичних відносин в Україні та світі. Зазначено, що правове регулювання кліматичних відносин в Україні та світі почало формуватися відносно нещодавно у зв'язку з антропогенним впливом на кліматичну систему із середини ХХ ст.

Встановлено, що на міжнародному рівні було визнано значний вплив на зміни клімату та виникнення суміжного широкого спектру глобальних проблем, які торкаються здатності екосистем адаптуватися до підвищеної температури.

Проаналізовані положення Всесвітньої кліматичної конференції в Женеві (1979 р.), де були закладені основи Всесвітньої кліматичної програми.

Досліджено Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН № 43/53 6 грудня 1988 р. на основі Всесвітньої метеорологічної організації (ВМО) і Програми ООН із навколишнього середовища (ЮНЕП), де було створено Міжурядову групу експертів зі зміни клімату (МГЕЗК). Встановлено, що заснування Міжурядової групи експертів із питань зміни клімату поклато початок систематизації знань у царині зміни клімату.

Досліджено положення резолюції Генеральної Асамблеї ООН про охорону глобального клімату в інтересах нинішнього і майбутнього покоління (1992 р.) та рамкової Конвенції ООН про зміну клімату, мета якої полягає у стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері; Кіотського протоколу, відповідно до положень якого були встановлені кількісні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів; Всесвітньої конференції ООН із клімату в Парижі (2015 р.).

Зазначено, що в Україні останнім часом активізувалися дослідження процесів змін клімату та їх можливих впливів на країну, що позначилося ратифікацією Україною РКЗК ООН в 1996 р. та приєднанням до Кіотського протоколу в 2004 р.

Зроблено висновок, що правове регулювання та публічне адміністрування кліматичних відносин потребує суттєвого вдосконалення.

Ключові слова: клімат, глобальна зміна клімату, кліматичні відносини, правове регулювання кліматичних відносин, публічне адміністрування у сфері кліматичних відносин.

The article examines the formation of the genesis of legal regulation of climate relations in Ukraine and the world. It is noted that the formation of legal regulation of climate relations in Ukraine and the world began to take shape relatively recently, due to the anthropogenic impact on the climate system from the middle of the twentieth century.

It has been investigated that a significant impact on climate change and the emergence of a related wide range of global issues related to the ability of ecosystems to adapt to elevated temperatures has been recognized at the international level.

The analyzed provisions of the World Climate Conference in Geneva (1979) laid the foundations of the World Climate Program.

Investigated, UN General Assembly Resolution № 43 / 53 of December 6, 1988. based on the World Meteorological Organization (WMO) and the United Nations Environment Program (UNEP), which established the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). It has been established that the establishment of the Intergovernmental Panel on Climate Change has initiated the systematization of knowledge in the field of climate change.

The provisions of: UN General Assembly resolutions on the protection of the global climate for present and future generations (1992) and the UN Framework Convention on Climate Change, which aims to stabilize the concentration of greenhouse gases in the atmosphere; Kyoto Protocol, which sets out quantitative commitments to reduce greenhouse gas emissions; provisions of the UN World Climate Conference in Paris (2015).

It is noted that research on climate change processes and their possible effects on the country has recently intensified in Ukraine, which was reflected in the ratification of the UNFCCC in Ukraine in 1996 and accession to the Kyoto Protocol in 2004.

It is concluded that the legal regulation and public administration of climate relations needs to be significantly improved.

Key words: climate, global climate change, climate relations, legal regulation of climate relations, public administration in the field of climate relations.

Постановка проблеми. Глобальна зміна клімату – одна з найгостріших екологічних проблем, які стоять перед людством. Особливістю цієї проблеми є її взаємозалежність і взаємозв'язок з іншими екологічними проблемами.

Генезис правового регулювання кліматичних відносин в Україні та світі є відносно новим напрямом наукових досліджень. Антропогенний вплив на кліматичну систему є визначальним чинником потепління, що спостерігається у багатьох країнах світу, включаючи й Україну, із середини ХХ ст.

У другій половині ХХ ст. у зв'язку зі швидким розвитком промисловості та зростанням енергоємності технологій виникли загрози планетарної зміни клімату. Сучасні наукові дослідження з великою часткою ймовірності стверджують, що вплив антропогенної діяльності на глобальний клімат пов'язаний із дією кількох чинників, із яких найбільше значення мають: збільшення кількості

атмосферного вуглекислого газу, що посилює парниковий ефект в атмосфері, збільшення маси атмосферних аерозолів, зростання кількості теплової енергії, яка виробляється у процесі господарської діяльності та потрапляє в атмосферу [1, с. 25].

В аналітичній доповіді національної ради з розвідки США «Глобальні тенденції 2030: альтернативні світи» визначені потенційні «чорні лебеді», котрі можуть спричинити максимальну руйнівну дію. Однією з головних загроз міжнародній безпеці називають зміну клімату. «Драматичні та непередбачені зміни клімату вже відбуваються швидшими темпами, ніж очікувалося. Більшість учених не впевнена у можливості прогнозувати такі події. Швидкі зміни в характері опадів, таких як мусони в Індії та іншій частині Азії можуть різко порушити здатність населення цього регіону виробляти достатню кількість продуктів» [2].

Аналіз останніх досліджень. Питанню формування норм інституту кліматичного права були присвячені праці В.І. Андрейцева, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьмана, М.А. Дейнега, Б.В. Єрофєєва, В.М. Єрмоленко, І.Б. Калініна, В.В. Костицького, М.В. Краснової, П.Ф. Кулиничча, В.І. Курила, Н.Р. Малишевої, О.П. Світличного, О.В. Шевченко, М.В. Шульга та ін.

Мета статті є дослідження становлення та формування інституту кліматичного законодавства в Україні та світі та формування пропозицій з удосконалення правового регулювання публічного адміністрування у сфері кліматичних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Проблема глобальної зміни клімату стоїть в одному ряду з такими глобальними викликами, як важкі пандемії та сонячні геомагнітні бурі. Зміна клімату не є проблемою далекого майбутнього. Вона вже відбувається і має реальні наслідки для життя людей. Зміна клімату порушує економічний розвиток країн і має абсолютно вимірювані фінансові наслідки, які щороку тільки зростають [1, с. 25].

У другій половині ХХ ст. у зв'язку зі швидким розвитком промисловості та зростанням енергоємності технологій виникли загрози планетарної зміни клімату. Сучасні наукові дослідження з великою часткою ймовірності стверджують, що вплив антропогенної діяльності на глобальний клімат пов'язаний із дією кількох чинників, із яких найбільше значення мають: збільшення кількості атмосферного вуглекислого газу, що посилює парниковий ефект в атмосфері, збільшення маси атмосферних аерозолів, зростання кількості теплової енергії, яка виробляється у процесі господарської діяльності та потрапляє в атмосферу.

У кінці ХХ ст. людство зрозуміло необхідність вирішення однієї зі складних глобальних проблем, пов'язаної зі зміною клімату. Питання зміни клімату постало на порядку денному міжнародної політики у 1960–1970-х рр.

На міжнародному рівні було визнано значний вплив зміни клімату не лише на погодні умови, а й на виникнення суміжного широкого спектру глобальних проблем. Зокрема, йдеться про порушення здатності екосистем адаптуватися до підвищеної температури, негативний вплив на сільське господарство та харчову безпеку на глобальному рівні, вплив на здоров'я людини тощо.

Так, у 1979 р. на Всесвітній кліматичній конференції в Женеві були закладені основи Всесвітньої кліматичної програми.

Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 43/53 6 грудня 1988 р. на основі Всесвітньої метеорологічної організації (ВМО) та Програми ООН із навколишнього середовища (ЮНЕП) було створено Міжурядову групу експертів зі зміни клімату (МГЕЗК, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Заснування у 1988р. Міжурядової групи експертів із питань зміни клімату (МГЕЗК) поклало початок систематизації знань у царині зміни клімату. Початковим завданням МГЕЗК була підготовка всеосяжного огляду і рекомендацій щодо стану наукових знань про зміну клімату, її соціально-економічних наслідків, а також опрацювання можливих стратегій реагування, які би стали основою для укладення міжнародної конвенції з питання зміни клімату.

Головним напрямом діяльності МГЕЗК є підготовка регулярних Оціночних звітів (Assessment Reports), що становлять узгоджене більшістю експертів бачення проблеми та прогнози подальшого розвитку та використовуються для прийняття рішень на міжнародному та національному рівнях. Вони розглядаються як зважена і консолідована думка наукової спільноти, що базується на даних багаторічних спостережень і прогнозів. Так, у 1992 р. як наслідок оприлюднення Першого оціночного звіту МГЕЗК (1990 р.) було прийнято Рамкову Конвенцію ООН про зміну клімату [3]. Із часу публікації Першого оціночного звіту МГЕЗК підготувала ще чотири звіти щодо зміни

клімату – у 1995, 2001, 2007 та 2013–2014 рр. відповідно. Наступний, Шостий оціночний звіт МГЕЗК очікується у 2022 р. Робота групи експертів високо оцінена міжнародною спільнотою – у 2007 р. МГЕЗК отримала Нобелівську премію миру ІРСС [4].

Вже у 1992 р. відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН про охорону глобального клімату в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь була прийнята рамкова Конвенція ООН про зміну клімату. Мета конвенції – добитися стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не чинитиме небезпечну дію на глобальну кліматичну систему. Рішення цієї задачі передбачається здійснити в термін, достатній для природної адаптації екосистем до зміни клімату, що дозволяє уникнути загрози виробництву продовольства, а також забезпечує подальший стійкий економічний розвиток. На III Конференції країн, котрі підписали рамкову Конвенцію ООН про зміну клімату в м. Кіото у 1997 р., було ухвалено Кіотський протокол, який зафіксував кількісні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів для промислово розвинених країн і країн із перехідною економікою. Великі надії світова громадськість поклала на 15 конференцію ООН зі зміни клімату, яка відбулася у 2009 р. в Копенгагені. На конференції були розроблені рекомендації щодо скорочення викидів парникових газів і щорічного виділення малим державам 100 млрд дол. на фінансування екологічних програм до 2020 р. 12 грудня 2015 р. на Всесвітній конференції ООН з клімату в Парижі 195 делегацій зі всього світу схвалили глобальну угоду, яка повинна прийти на зміну Кіотському протоколу, термін дії якого закінчується у 2020 р. Головна мета нового договору, яку підтвердили усі країни-учасниці, – добитися значного зниження викидів парникових газів і тим самим утримати підвищення середньої температури на планеті в межах 1,5–2°C. Угода вступає у силу після того, як буде ратифікована 55 країнами, на які припадає принаймні 55% від загального об'єму глобальних викидів парникових газів [5].

Очікувані наслідки подальшого зростання глобальної температури в означених вище параметрах будуть катастрофічними та відбудуться на всіх континентах. Наприклад, Україні загрожує зростання повеней у Карпатах, перетворення степів південного регіону на пустелі, затоплення прибережних територій Чорного й Азовського морів [6].

Таким чином, для усього світового співтовариства життєво важливим стало питання прийняття та реалізації ефективної стратегії з протидії подальшим швидким змінам клімату й адаптації до невідворотних змін клімату з огляду на вже накопичені знання та досвід у цій сфері. Як відомо, прийняття Кіотського протоколу до РКЗК ООН 11 грудня 1997 р. поклало початок активізації дій щодо обмеження викидів ПГ на міжнародному рівні. У рамках Кіотського протоколу розвинені країни та країни з перехідною економікою взяли на себе кількісні зобов'язання щодо обмеження викидів ПГ впродовж першого періоду зобов'язань 2008–2012 рр. [7].

Проблема зміни клімату набула глобального значення і вимагає пріоритизації заходів зі скорочення викидів парникових газів і впровадження заходів із адаптації як із боку уряду України, так і з боку громадян нашої держави. Той спектр політик і заходів, які використовуються і промислово розвиненими країнами, і країнами, що розвиваються, здатний послугувати формуванню національної кліматичної політики. Варто усвідомити, що неучасть України у світовій протидії зміни клімату може призвести не лише до економічних збитків, а й до значних репутаційних втрат країни. [5, с. 16–17].

В Україні останнім часом активізувалися дослідження процесів змін клімату та їх можливих впливів на країну. Упродовж останніх десятиліть державна політика України у сфері протидії зміни клімату в частині встановлення

кількісних абсолютних цілей на викиди ПГ та імплементації ринкових інструментів формувалася шляхом приєднання до міжнародних договорів на глобальному та регіональному рівнях [5, с. 100].

Першими кроками стало підписання та ратифікація Україною РКЗК ООН в 1996р. та подальше приєднання до Кіотського протоколу у 2004 р., що окреслило межі та завдання для подальшої нормотворчої діяльності на національному рівні. При підписанні Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначальним фактором стало визнання Україною пріоритетності питання охорони навколишнього природного середовища загалом і протидії зміні клімату зокрема. Україна взяла на себе зобов'язання провести транспозицію у національне законодавство низки нормативних документів ЄС, в т.ч. Директиви 2003/87/ЄС про створення схеми торгівлі дозвільними одиницями на викиди парникових газів від 13 жовтня 2003р. (Директива 2003/87/ЄС) – ринкового інструмента, метою якого є кількісні абсолютні скорочення викидів ПГ приватними компаніями. Імплементація цієї директиви потребуватиме інтенсивної нормотворчої діяльності з огляду на очікувану дату старту торгівлі дозволами – 1 січня 2017р. Подібні вимоги містять і Договір про заснування Енергетичного Співтовариства, приєднання України до якого зафіксовано протоколом від 24 вересня 2010 р., ратифікованого Законом України від 15 грудня 2010 р. № 2787-V. За цим договором Україна протягом визначених термінів впровадження зобов'язана модифікувати українське законодавство відповідно до затвердженого переліку регуляторних актів, у т.ч. у сферах газу й електроенергії, навколишнього середовища та відновлюваних джерел енергії.

Формат і цілі регіональної співпраці між ЄС та Україною стимулюють формування національної регуляторної бази стосовно діяльності у сфері протидії зміні клімату за трьома основними напрямками: запровадження заходів з енергоефективності, підвищення частки виробництва відновлюваними джерелами енергії та скорочення викидів ПГ. Інтеграція енергетичних ринків та оновлення правил їх функціонування (Третій енергетичний пакет ЄС), а також реформування тарифування на електроенергію та ціноутворення створюють позитивні умови для реформування та модернізації енергетичного сектору – найбільшого джерела викидів ПГ в Україні [8], проте ефективне впровадження таких заходів можливе лише за умови чіткого планування та створення єдиної державної стратегії розвитку, адже проблему зміни клімату неможливо вирішити спорадичною імплементацією окремих інструментів державного регулювання у різних секторах економіки, а лише системним і послідовним реформуванням усієї економіки країни з огляду на принципи низьковуглецевого зростання.

У цьому контексті особливого значення набуває правове регулювання інституту кліматичних відносин. Основним нормативно-правовим актом у сфері охорони навколишнього середовища є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [9], проте не містить жодних посилань на проблематику зміни клімату і не запроваджує механізму державного регулювання у цій сфері, а отже потребує внесення відповідних змін і доповнень, перегляду з урахуванням пріоритизації діяльності у сфері протидії зміні клімату. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» також містить окремі посилання на питання клімату, проте лише в контексті виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань [10]. Ст. 16 цього закону «Регулювання діяльності, що впливає на погоду і клімат»

передбачає, що «суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату». Ст. 22 вказаного закону «Організаційно-економічні заходи щодо забезпечення охорони атмосферного повітря» не охоплює весь спектр доступних інструментів екологічної політики, окрім «надання... суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат...» та екологічного податку. Механізм реалізації цих статей (крім екологічного податку на CO₂, запровадженого Податковим кодексом) досі не закріплено ні в самому Законі, ні в інших нормативно-правових актах. Це означає відсутність правової регламентації розробки та впровадження заходів, спрямованих виключно на скорочення викидів ПГ, а не, наприклад, модернізацію виробництва з метою підвищення енергоефективності та, відповідно, супутнього скорочення викидів ПГ. Стратегія екологічної політики до 2020 р. містить декілька пунктів щодо боротьби зі зміною клімату й адаптації до неї [11], проте цілі, вказані у Стратегії, вже частково втратили актуальність. Зокрема, неактуальним є посилання на можливості реалізації проектів спільного впровадження і цільових екологічних (зелених) інвестицій протягом періоду до 2030 р., адже через брак попиту на вуглецеві одиниці на міжнародних ринках уже зараз ці механізми перестали застосовуватися. Цілі щодо скорочення викидів ПГ шляхом збільшення обсягу використання енергетичних ресурсів із меншою вуглецеємністю на 10% і 20% до 2015 р. і 2020 р. відповідно також вже не відповідають ситуації в енергосекторі, зумовленої відсутністю оновленої Енергетичної стратегії та відповідної нормативної бази. Більше того, відсутність плану заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та запобігання антропогенному впливу на зміну клімату до 2030 р., розробка якого є одним із завдань, визначених у Стратегії екологічної політики, звузила сектор впровадження національної політики у сфері протидії зміні клімату до вирішення поточних питань. Конкретно йдеться про позицію щодо реалізації положень Кіотського протоколу відповідно до Національного плану заходів із реалізації положень Кіотського протоколу до РКЗК ООН [12].

Таким чином, сучасний стан національної нормативно-правової бази, покликаної регулювати питання, пов'язані із проблематикою зміни клімату, не відповідає вимогам часу та головним цілям і принципам політики міжнародного співтовариства. Також потребує вдосконалення і питання публічного управління у зазначеній сфері.

Хоча національній законодавчій базі бракує системності та вичерпного урегулювання усіх елементів політики у сфері протидії зміні клімату, зокрема скорочення викидів ПГ, адаптації до зміни клімату, фінансування діяльності в цій сфері, Україна спромоглася досягнути локальних успіхів в імплементації гнучких механізмів Кіотського протоколу.

Висновки. Початок ХХІ ст. характеризується зростанням екологічних загроз різного рівня, однією з яких є негативні зміни клімату на Землі. Сучасна проблема глобальної зміни клімату має транскордонний характер і ставить під загрозу систему забезпечення безпеки. У контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС державою зроблені значні кроки щодо імплементації норм законодавства ЄС, у т.ч. і до норм Кіотського протоколу. Водночас однією з значних проблем залишається проблема правового регулювання публічного адміністрування у сфері кліматичних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шевченко О.В. Проблема глобальної зміни клімату в контексті міжнародної безпеки. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 130. 2017. С. 24–38.
2. National Intelligence Council – Global Trends. URL: www.dni.gov/nic/globaltrends.
3. WMO/UNEP Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change – the IPCC Scientific Assessment. URL: https://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_1/ipcc_far_wg_1_full_report.pdf.
4. Statement about the 2007 Nobel Peace Prize. URL: https://www.ipcc.ch/pdf/nobel/Nobel_statement_final.pdf.
5. Україна і політика протидії зміні клімату: економічний аспект / Аналітична доповідь ; за заг. ред. В.Р. Сіденка та О.О. Веклич. Київ : Заповіт, 2016. 208с.
6. Експерти оцінили наслідки глобального потепління для України. URL: <http://climategroup.org.ua/?p=123>.
7. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Annex B. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/krpeng.pdf>.
8. Национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов в Украине за 1990–2013 гг. Министерство экологии и природных ресурсов Украины. Киев, 2015. URL: http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/ukr-2015-nir-14aug.zip.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
10. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» / *Верховна Рада України*. 1992. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>.
11. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». / *Верховна Рада України*. 2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/>.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 346 «Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» / *Верховна Рада України*. 2010. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=200888324>.