

УДК 349.6

**С. В. КУЗНЕЦОВА**

**НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ  
ЩОДО ОХОРОНИ КЛІМАТУ І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО  
ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Стаття присвячена дослідженню становлення в Україні національного законодавства у сфері охорони клімату, який поряд із охороною атмосферного повітря та озонового шару, стає одним із найважливіших напрямів природоохоронної діяльності. З'ясовуються загальні питання відображення у законодавстві України клімату як об'єкта правової охорони, а також регулювання діяльності, яка шкідливо на нього впливає. Характеризується стан виконання зобов'язань за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом, дається аналіз нормативно-правової бази з відповідних питань; визначаються перспективи подальшого розвитку відповідних суспільних відносин.*

**Ключові слова.** Клімат як об'єкт правової охорони, парникові гази, Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, Кіотський протокол, викиди парникових газів.

**Кузнецова С.В. Национальное законодательство Украины по охране климата и перспективы его совершенствования**

*Статья посвящена изучению формирования в Украине национального законодательства в области изменения климата, который вместе с атмосферным воздухом и озоновым слоем, стал одним из наиболее важных областей природоохранной деятельности. Исследуются общие вопросы отображения в законодательстве Украины климата как объекта правовой охраны, а также регулирование деятельности, которая негативно воздействует на климат. Характеризуется состояние выполнения обязательств по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотского протокола, дается анализ нормативно правовой базы по соответствующим вопросам; определены перспективы дальнейшего развития общественных отношений в этой сфере.*

---

© КУЗНЕЦОВА Світлана Валентинівна – кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

**Ключевые слова.** *Климат как объект правовой охраны, парниковые газы, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киотский протокол, выбросы парниковых газов.*

**Kuznietsova Svitlana. The national law of Ukraine on climate protection and the prospects for its improvement**

*The article is devoted to research establishment in Ukraine of national legislation in the field of climate, which along with the protection of air and ozone layer is one of the most important areas of environmental activities. Investigates general issues reflected in the legislation of Ukraine climate as an object of legal protection and regulation of activities that adversely affects it. Characterized state obligations under the Framework Convention of the United Nations Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, an analysis of the legal framework of the relevant issues; the prospects for future development of the corresponding social relations.*

**Key words:** *Climate as an object of legal protection, greenhouse gases, the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, troop landings of gases of hotbeds.*

Охорона клімату, поряд із охороною атмосферного повітря та озонowego шару, на сьогоднішній день стає одним із найважливіших напрямів природоохоронної діяльності, яка здійснюється у глобальному, регіональному і національному вимірах. В Україні офіційно визнано, що негативні процеси зміни клімату визначають необхідність їх врахування як одного з ключових довгострокових чинників національної безпеки України і висувають цю проблему до ряду пріоритетів політики нашої держави<sup>1</sup>.

Як відомо із природничих наук, клімат – це багаторічний режим погоди, характерний для даної місцевості, який формується під впливом сонячної радіації, загальної циркуляції атмосфери і вологообігу<sup>2</sup>, а останнім часом визнано, що на його зміни впливають і антропогенні чинники<sup>3</sup>. До антропогенних чинників відноситься безпосередня діяльність людини, пов'язана із функціонуванням галузей-забруднювачів (енергетика, транспорт, металургійна промисловість та будівництво), необґрунтованим вирубуванням лісів тощо. Внаслідок такої діяльності відбувається істотне збільшення концентрації в атмосфері парникових газів, які посилюють природний парниковий ефект, що проявляється підвищенням температури поверхні Землі, різного роду кліматичними аномаліями, екстремальними погодними явищами і створює реальну загрозу планеті. За оцінкою міжурядової групи експертів із змін клімату, у разі збереження існуючих темпів збільшення в атмосфері парникових газів температура приземного шару атмосфери до кінця майбутнього століття в середньому для земної кулі може збільшитись на 1-3 градуси, що призведе до значних змін клімату в багатьох регіонах світу, у тому числі в Україні. Це суттєво вплине на всі сфери діяль-

ності людини, а також на біологічну різноманітність, поверхневі та підземні води, земельні ресурси тощо<sup>4</sup>.

У зв'язку з такою констатацією зміни клімату та глобального потепління у цілому, клімат стає об'єктом правової охорони. Правовому регулюванню у сфері охорони клімату підлягають заходи щодо стабілізації концентрації парникових газів в атмосферному повітрі, адаптації до кліматичних змін, запровадження системи спостережень та зменшення негативного впливу на погоду у цій сфері. Нормативно-правова база у відповідній сфері появилася порівняно недавно, і вона не є багаточисельною. Таке законодавство представлене у першу чергу міжнародними, а також національними правовими актами, які були прийняті на базі перших.

Зокрема, з метою захисту кліматичної системи планети та стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері у 1992 році на Конференції ООН в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) понад 150 держав світу підписали Рамкову конвенцію про зміну клімату (далі – РКЗК)<sup>5</sup>. Кінцевою метою РКЗК є встановлення концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему Землі. Конкретні зобов'язання держав – сторін Конвенції, а також правові механізми їх реалізації визначаються у додатковому міжнародно-правовому документі – Кіотському протоколі до РКЗК (далі – Протокол), прийнятому у 1997 році (м. Кіото, Японія)<sup>6</sup>. Метою Протоколу є скорочення емісії парникових газів, передбачених у його Додатку А (двоокис вуглецю, метан, закис азоту, гідрофторвуглеці, перфторвуглеці, гексафторид сірки та ін.), базуючись на ринкових підходах при вирішенні відповідних питань. Для імплементації у внутрішнє законодавство вимог цих міжнародних документів, в Україні розроблено низку нормативно-правових актів, внесено зміни до деяких чинних законодавчих актів.

При огляді формування національного законодавства у цій сфері насамперед слід з'ясувати загальні питання відображення у ньому клімату як об'єкта правової охорони, а також регулювання діяльності, яка шкідливо на нього впливає. Юридичні визначення понять «клімат», «охорона клімату» у національному законодавстві відсутні, а має місце лише згадування про ці категорії. У одному із перших правових документів з охорони клімату – Кліматичній програмі України (її преамбулі), затвердженій у 1997 році Урядом України, передбачено, що «клімат є одним з основних природних ресурсів», від якого залежать умови життя і діяльності людини, напрями і рівень розвитку економіки. Тобто, клімат визнається природним ресурсом. Однак уже у наступному реченні цієї преамбули говориться про клімат, як один «з основних факторів, які формують природне середовище»<sup>7</sup>, щодо якого необхідно

вживати комплекс заходів запобігання соціально-економічних збитків, які (збитки) можуть бути викликані навіть незначними змінами клімату на фоні складної екологічної ситуації у нашій державі. Останнє твердження щодо клімату як одного з «факторів», тобто компонентів, що формують навколишнє природне середовище, є більш узгодженим із визначенням поняття «клімат», що дається природничими науками.

Слід зазначити, що одним із об'єктів правової охорони, визначеним у статті 5 базового у сфері екології Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», є навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів<sup>8</sup>. До останніх безперечно мають відноситись і кліматичні умови (тобто клімат як багаторічний режим погоди певної місцевості), що хоч і не передбачено безпосередньо у даному випадку, однак умовно це можна презюмувати. Вважаємо, що у вказаній правовій нормі доцільно виокремити клімат у складі компонента навколишнього природного середовища.

До заходів охорони клімату у першу чергу відноситься регулювання діяльності, яка шкідливо на нього впливає. Частково цей процес передбачено у Законі України «Про охорону атмосферного повітря»<sup>9</sup>, відповідно до частини другої статті 16 якого встановлено, що підприємства 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. Аналогічна норма має місце й у Законі України «Про газ (метан) вугільних родовищ»<sup>10</sup> (ст. 14) та деяких інших. Тобто, регулювання діяльності, яка шкідливо впливає на клімат, а також формування національного законодавства у цій сфері проходить під впливом відповідних міжнародно-правових документів та на їх виконання.

Значною подією у житті нашої держави стала ратифікація 16.09.2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>11</sup>. Ратифікація цієї Угоди створить правові підстави для поглиблення співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, згідно із положеннями глави 6 Розділу V зазначеної Угоди, яка присвячена навколишньому середовищу, сторони визначили напрями співробітництва. Першим із таких напрямів, що потребує правового регулювання при вирішенні регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, передбачено саме сферу зміни клімат<sup>12</sup>, що говорить про надзвичайну актуальність даної проблеми та її пріоритетність поряд із іншими, визначеними в Угоді сферами. Вказаний підхід має докорінно змінити відно-

шення законодавця до формування системи правових норм у сфері охорони клімату.

Одним із перших кроків на шляху створення такого законодавства, як зазначено у преамбулі РКЗК, є запровадження гнучких заходів реагування та розроблення «всеохоплюючих стратегій» на глобальному, національному і регіональному рівнях. Однак в Україні до цього часу не було прийнято нормативного документа, який визначав би перспективний напрямок розвитку держави у відповідній сфері. Варто зазначити, що у Законі України «Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»<sup>13</sup> серед стратегічних цілей (ціль 2) встановлено загальні завдання щодо забезпечення скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до задекларованих Україною міжнародних зобов'язань, у тому числі, розробити до 2015 року основні засади державної політики з адаптації до зміни клімату; національний план заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та запобігання антропогенному впливу на його зміну на період до 2030 року.

В урядовому програмному документі «Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р<sup>14</sup>, передбачається також низка правових заходів у цій сфері, наприклад, підготовка Національної кліматичної доктрини; проектів актів щодо забезпечення функціонування системи державного обліку, моніторингу, звітності та проведення перевірок достовірності даних стосовно антропогенних викидів парникових газів, а також створення національної системи обігу та торгівлі вуглецевими одиницями та їх адаптація до вимог екологічного законодавства Європейського Союзу; розробка проектів національних стандартів щодо регулювання обсягів викидів парникових газів шляхом гармонізації з міжнародними стандартами (ISO).

Розбудова ж законодавства, безпосередньо спрямованого на виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони клімату, почалася із затвердженням у 2005 році на рівні Кабінету Міністрів України «Національного плану з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату»<sup>15</sup>, який згодом (у 2009 році) був уточнений, виходячи із частково виконаних завдань. Початковий документ містив дев'ять організаційно-правових заходів, передбачених для країн – Сторін РКЗК у цій Конвенції та Протоколі, а саме: 1) визначення Мінприроди координатором діяльності, пов'язаної із виконанням зобов'язань у цій сфері; 2) створення національних систем оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів (щорічна їх інвентаризація та подання до

Секретаріату РКЗК національного кадастру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів); 3) створення національних систем обліку у цій сфері (національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів); 4) створення умов для застосування проектів спільного впровадження, які спрямовані на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів; 5) прийняття законодавства (Закону з питань регулювання обсягу викидів та поглинання парникових газів, порядку видачі дозволів на антропогенні викиди та методичні вказівки щодо проведення моніторингу та складення звітності про видачу таких дозволів); 6) видання національних повідомлень з питань зміни клімату; 7-8) розробка національного та регіональних планів заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату та банку даних щодо екологічно безпечних технологій та їх обміну між Україною та Сторонами РКЗК.

У 2009 році після перших практичних спроб реалізації в Україні деяких механізмів Кіотського протоколу Національний план заходів зазнав нової редакції. Зміни у цілому торкнулися уточнення термінології, збільшення кількості заходів (до 18 пунктів)<sup>16</sup>. Передбачено, зокрема, щороку до 1 квітня визначати прогнозні показники можливого обсягу продажу Україною одиниць установленої кількості викидів парникових газів (п.6). Окремо заплановано (п.13) визначити рівень технічного потенціалу щодо зменшення обсягу викидів парникових газів в Україні до 2020 року з метою формування її позиції після 2012 року. Розширився також перелік прогнозно-планових документів. Так, окрім передбачених раніше національного та регіональних планів заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату, передбачаються ще й розробка національного плану заходів щодо адаптації до зміни клімату з визначенням джерел їх фінансування (п.9); стратегічного прогнозу зміни клімату, наслідків такої зміни для секторів економіки, а також для системи забезпечення життєдіяльності населення та екосистем (п. 14).

У Плані заходів передбачається також створення банку даних про екологічно безпечні технології і методи, що застосовуються для зменшення обсягу антропогенних викидів. Велика увага приділяється питанням просвітницької роботи. У сфері інформування та участі громадськості у відповідних заходах передбачено постійне оновлення інформації про зміну клімату на веб-сайтах Мінприроди щодо стану впровадження вимог РКЗК та Кіотського протоколу; створення на національному та регіональному рівнях радіо- та телепередач на відповідну тему; забезпечення видання інформаційних бюлетенів, листівок тощо. Національний план передбачає також заходи щодо забезпечення участі України у проведенні Конференцій Сторін РКЗК, зустрічей Сторін Кіотського протоколу та їх робочих органів на основі узгодже-

них підходів та з урахуванням національних інтересів.

Усі заходи даного Національного плану заходів стосувалися першого періоду виконання зобов'язань Кіотського протоколу, тобто мали бути реалізованими до кінця 2012 року. Однак більшість його положень, на жаль, поки що залишаються на папері. Частково втіленими у життя стали лише заходи з реалізації механізмів Кіотського протоколу (спільного впровадження, продажу одиниць встановленої кількості, проектів цільових (зелених) інвестицій), а також створення інституційних заходів та системи обліку й оцінки у відповідній сфері.

Даючи загальну характеристику стосовно тенденцій, характеру, темпів розвитку національного законодавства в сфері охорони клімату за перший період дії Кіотського протоколу, слід відзначити, що для України характерним є споживацький підхід до використання природних ресурсів та низька заінтересованість законодавчої влади у питаннях регулювання охорони клімату. Як результат, в Україні не прийнято базового законодавчого акту з про державне регулювання обсягу антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, а існують розрізнені нормативно-правові документи, в основному урядові та відомчі, які регулюють ті чи інші аспекти виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Такі документи є досить суперечливими, деякі з них є закритими для доступу, зазнають частих змін<sup>17</sup>. Як виходить із зазначеного вище, в Україні навіть не визначено, який конкретно тип програмного документу необхідно ухвалити – основні засади державної політики з адаптації до зміни клімату чи Національний план адаптації до зміни клімату; Національну кліматичну доктрину, чи Національний план заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату.

Слід зауважити також, що Україна поки що не ратифікувала Дохійську поправку до Протоколу на другий період реалізації його механізмів, прийняту на вісімнадцятій Конференції Сторін РКЗК ООН (восьмій зустрічі Сторін Кіотського протоколу)<sup>18</sup>. Це свідчить про те, що у державі поки що чітко не визначено рівень технічного потенціалу щодо зменшення обсягу викидів парникових газів до 2020 року та не сформована чітка позиція України після 2012 року, а виконання міжнародних кліматоохоронних зобов'язань після 2012 року призупинено. Крім того, в Україні відбуваються певні інституційні зміни у відповідній сфері. Так, після введення в дію Закону України від 21 лютого 2014 року «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»<sup>19</sup> та передачі до компетенції Уряду України повноважень утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116 Конституції України), постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року №442 «Про оптимізацію системи центральних органів вико-



навчої влади»<sup>20</sup> прийнято рішення ліквідувати Державне агентство екологічних інвестицій, поклавши його функції на Міністерство екології та природних ресурсів.

Таким чином, проведене дослідження свідчить про те, що національне законодавство України в сфері охорони клімату знаходиться на початковій стадії його формування. В попередній період його створення здійснювалося безсистемно, без врахування потреб суспільної практики. Це законодавство і на сьогоднішній день не має чіткої концептуальної основи, яку могли б створити Національна кліматична доктрина та базовий Закон України про державне регулювання обсягу антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, прийняття якого поряд із проектом Закону «Про регулювання у сфері енергозбереження», є першочерговим завданням у напрямку формування та підвищення ефективності цього законодавства.

**1. Регіональні зміни клімату в Україні на фоні глобальних кліматичних процесів** : постанова Національної академії наук від 27.01.2010р., № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/mai>. **2. Врублевська О.О.** Клімат / Врублевська О.О. // Екологічна енциклопедія : у 3 т. / редколегія : А.В. Толстоухов (головн.ред.) та ін. – К. : ТОВ «Центр екологічної освіти та інформації», 2007. – Т. 2 : Є-Н. – С. 172. **3.** Там само. – С. 173. **4. Кліматична програма України**, затверджена постановою КМ України від 28 червня 1997 р. № 650, із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ № 763 від 24.09.99 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/650-97-%D0%BF> **5. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату** // Офіційний вісник України. – 2012. – № 83. – Ст. 338. **6. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату** від 11.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995\\_801](http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_801) **7. Про Кліматичну програму України** : постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 650, із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ № 763 від 24.09.99 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/650-97-%D0%BF> **8. Про охорону навколишнього природного середовища** : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991.– № 41. – Ст. 546. **9. Про охорону атмосферного повітря** : Закон України від 21 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 252. **10. Про газ (метан) вугільних родовищ** : Закон України від 21 травня 2009 р. // ВВР України. – 2009. – № 40. – Ст. 578. **11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони** : Закон України від 16 вересня 2014 р. // ВВР України. – 2014.– № 40. – Ст. 2021. **12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони** // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125. **13. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року** : Закон України від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://>



[zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2818-17](http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2818-17). **14.** *Про затвердження* Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р – із змінами, внесеними згідно з розпорядженням КМ України № 189-р від 01.04.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/577-2011-%D1%80> **15.** *Про затвердження* Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 18.08.2005 № 346-р- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/346-2005-%D1%80>. **16.** *Про затвердження* Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 18.08.2005 № 346-р (із змінами, внесеними згідно з розпорядженням КМ України № 272-р від 05.03.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/346-2005-%D1%80>. **17.** Так, рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року, введеного в дію Указом Президента № 504/2014 від 06.06.2014 р., було скасовано рішення РНБО України «Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» // Офіційний вісник України. – 2014. – № 47. – Ст. 1234. **18.** Станом на 30 листопада 2014 року її ратифікували лише 19 країн, серед яких Бангладеш, Барбадос, дві провінції Китаю, Гондурас, Мавританія, Мексика, Монако, Марокко, Перу, Об'єднані Арабські Емірати та ін. // Офіційний сайт Рамкової Конвенції про зміни клімату [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php) **19.** *Про відновлення дії окремих положень Конституції України* : Закон України // ВВР України. – 2014. – № 11. – Ст. 143. **20.** *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.