

## РЕАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Єрмолаєва Т.В., Коротун Т.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Висвітлено питання визначення клімату як об'єкта еколого-правового регулювання, причини та наслідки зміни клімату. Визначено зміну клімату як глобальну проблему людства, боротьба з якою провадиться міжнародною спільнотою. Висвітлено міжнародно-правове регулювання запобігання зміни клімату та його значення. Досліджено запровадження в законодавстві України міжнародно-правових вимог щодо запобігання зміни клімату. Проаналізовано фактичне виконання взятих Україною на себе міжнародно-правових зобов'язань та проблемні питання державної політики у сфері охорони клімату.

**Ключові слова:** зміна клімату, парникові гази, озоновий шар, міжнародні договори, імплементація.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля. Така інформація ніким не може бути засекречена [1]. Держава гарантує і має забезпечувати це право, однак існують проблеми довкілля, впоратись з якими в рамках однієї держави неможливо, для цього необхідно об'єднати зусилля міжнародної спільноти.

Глобальна зміна клімату – одна з найгостріших екологічних проблем які стоять перед людством. Згідно прогнозів провідних міжнародних наукових центрів з дослідження клімату, протягом наступного століття температура підвищиться на 2-5 градусів за Цельсієм. Такі темпи глобального потепління спричинять серйозні кліматичні зміни і різні екосистеми опиняться під загрозою зникнення.

Найбільш помітним наслідком зміни клімату буде не поступове потепління, а «надзвичайні ситуації» такі як сильні засухи, повені, шторми, урагани, надзвичайно спекотні дні які відбуватимуться частіше. Рівень світового океану підніметься й океанічні течії можуть істотно змінитись. Людство буде змушене зіткнутися з проблемами водопостачання та з деградацією сільськогосподарських земель та лісів.

Україна також не стоїть осторонь та привносить чималий вклад на глобальну зміну клімату. Сьогодні наша держава знаходиться серед першої двадцятки країн світу з найвищим рівнем викидів парникових газів в атмосферу [2].

Проблема зміни клімату є глобальною і стосується всіх країн, а отже і подолати її можливо лише за рахунок спільних зусиль міжнародного співтовариства та шляхом правового регулювання впливу на довкілля.

**Метою** цієї статті є визначення поняття та причини зміни клімату, міжнародне правове регулювання запобігання зміни клімату та аналіз виконання взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань у сфері охорони клімату в рамках окремих міжнародних договорів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання становлення клімату об'єктом екологічного права, правового регулювання охорони і захисту клімату, регулювання викидів парнико-

вих газів у атмосферне повітря досліджувалось у працях А. Гетьмана, С. Кравченка, А. Андруевича, М. Шульги, С. Кожушко, К. Прохоренка та інших вчених. Однак, виникають питання, які необхідно з'ясувати, насамперед це правове регулювання охорони клімату у зв'язку з прийняттям нових міжнародно-правових актів, договорів, а також нормативної бази України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Клімат – це багаторічний режим погоди, зумовлений сонячною радіацією, її перетворенням у діяльному шарі земної поверхні та пов'язаною з ними загальною циркуляцією атмосфери та океану і характерний для певної місцевості [3]. Деградація довкілля безпосередньо впливає на життєдіяльність населення планети, а тому є серйозною безпековою загрозою. Основні прояви деградації довкілля – це глобальне потепління, виснаження озонового шару, забруднення морів, винищення лісів, запустелювання, виснаження ґрунтів, проблеми масової нестачі їжі, кислотні опади і глобальне зниження біорізноманітності. Енергоємність сучасної економіки, інтенсивна міжнародна торгівля, крихіткість екосистем прискорюють процес деградації довкілля, збільшують швидкість поширення небезпек і загроз.

Сучасні вчені виділяють дві групи чинників, що призвели до глобальних змін клімату. Перша група чинників пов'язана з еволюційними процесами і називається природними. Разом з природними чинниками на глобальні кліматичні умови впливають антропогенні чинники, тобто господарська діяльність людини [4, с. 29].

Основною причиною зміни клімату є використання викопного палива та неефективне споживання енергії, що виробляється. Парникові гази, що утворюються внаслідок діяльності людини, викликають посилення парникового ефекту. Надмірна кількість газів, які утворюються в результаті діяльності транспорту, сільського господарства, промисловості, а також лісових пожеж, утримують сонячне тепло у нижніх шарах атмосфери, не даючи йому повертатись до космосу.

Зміна клімату призведе до жахливих наслідків. Зараз танення вічної мерзлоти, що утворилася в Сибірі, на Алясці і в Канаді, відбувається вкрай швидко – вчені прогнозують, що до кінця століття в цих регіонах зникне приблизно третина льоду [5].

Відкриття вченими теорії «парникового ефекту», який полягає у підвищенні глобальних температур на планеті внаслідок спалювання викопних видів палива, акцентувало кліматичні дослідження на проблему динаміки клімату під впливом людської діяльності та викликало потребу в системному осмисленні цього поняття [6, с. 104].

Зміна клімату, що здебільшого викликана наслідками трудової діяльності, у світовому масштабі вважається однією з глобальних проблем сучасності та впливає на дотримання невід'ємних прав людини – права на життя, здоров'я та безпечне довкілля. Закріплення цих прав знайшло відображення у міжнародних договорах [7, с. 452].

Так міжнародною спільнотою 9 травня 1992 року була прийнята Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, ратифікована Україною 29 жовтня 1996 року, мета якої полягає в стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускає небезпечного антропогенного впливу на клімат Землі. Сторонам цієї Конвенції необхідно вживати попереджувальні заходи з метою прогнозування, запобігання або зведення до мінімуму причин зміни клімату і пом'якшення його негативних наслідків. Там, де існує загроза серйозних або необоротних втрат, недостатня наукова визначеність не повинна бути причиною для віддалення терміну прийняття таких заходів, враховуючи, що політика і заходи, спрямовані на боротьбу зі зміною клімату повинні бути економічно ефективними для забезпечення глобальних благ при найменших можливих витратах. Відповідно до положень Рамкової конвенції ООН «Про зміну клімату» з цією метою політика і заходи щодо запобігання зміні клімату повинні враховувати різні соціально-економічні умови, бути всеохоплюючими, охоплювати всі відповідні джерела, поглиначі і нагромаджувачі парникових газів і заходи по адаптації, а також включати всі економічні сектори. Зусилля по реагуванню на зміну клімату можуть докладатися зацікавленими Сторонами на спільній основі. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 3 Конвенції Україна приймає на себе зобов'язання проводити національну політику і застосовувати відповідні заходи у пом'якшенні наслідків зміни клімату шляхом обмеження своїх антропогенних викидів парникових газів і захисту та підвищення якості своїх поглиначів і накопичувачів парникових газів та подає протягом шести місяців після набрання чинності для неї Конвенцією, а згодом на періодичній основі, докладну інформацію про свої політику і такі заходи [8].

Великим внеском у збереження клімату та раціоналізації викиду парникових газів став Кіотський протокол, прийнятий у грудні 1997 року на додаток до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, який зобов'язує розвинені країни і країни з перехідною економікою скоротити або стабілізувати викиди парникових газів у порівнянні з 1990 роком. Для впровадження Кіотського протоколу ЄС та інші країни, що його ратифікували, розробили систему обмеження промислових викидів за допомогою квот. Тобто країни, що приєдналися до угоди, зобов'язані співвідносити свої викиди з 1990-м роком – якщо їхній рівень перевищує показники, зафіксовані за 1990-й, країна

зобов'язана компенсувати нарощування викидів купівлею відповідного обсягу квот тих учасників Кіотського протоколу, які мають невикористані "запаси" парникових газів [9]. На виконання цієї Конвенції Кабінет Міністрів України прийняв Розпорядження від 18 серпня 2005 р. «Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату».

Цим Планом було затверджено 19 заходів, спрямованих на виконання Конвенції [11]. Однак з 19 пунктів Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу 2005 року виконано лише 9.

Зокрема, не виконано зобов'язання із:

- розроблення і затвердження методичних рекомендацій з підготовки та проведення інвентаризації антропогенних викидів та абсорбції парникових газів (строк виконання – грудень 2005 р.);
- підготовки і затвердження національного плану розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання – листопад 2006 р.);
- розроблення і затвердження порядку видачі дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання – лютий 2007 р.);
- підготовки і затвердження методичних вказівок щодо проведення моніторингу та складення звітності про видачу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання – березень 2007 р.);
- розробка національного плану заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату (строк виконання – жовтень 2006 р.);
- розробки і затвердження порядку ведення банку даних щодо екологічно безпечних технологій, обміну інформацією з питань використання технологій між Україною та сторонами Конвенції ООН про зміну клімату і методів зменшення обсягу антропогенних викидів та збільшення абсорбції парникових газів, створення відповідного банку даних (строк виконання – лютий 2007 р.) [12].

Відповідно до Указу Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про стан і проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» (Рішення РНБОУ).

Відповідно до рішення РНБОУ, на Мінприроди покладено обов'язок у тримісячний строк, тобто до 20.10.2007:

- 1) вдосконалити методологічне забезпечення визначення обсягів викидів парникових газів згідно з Керівними принципами проведення національної інвентаризації антропогенних викидів парникових газів, зроблених Міжурядовою групою експертів з питань зміни клімату;
- 2) переглянути порядок взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, з метою створення максимально повного переліку підприємств, які мають джерела викидів парникових газів [12].

Як бачимо, питання, які потребують ретельного вивчення та вирішення, мали вирішитись в надзвичайно короткий строк.

Що ж до зобов'язань, взятих на себе Україною шляхом ратифікації Кіотського протоколу, також невиконаними залишилися:

- підвищення ефективності використання енергії;
- охорона та поліпшення якості поглиначів та накопичувачів парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом;
- заохочення форм сталого та раціонального ведення сільського господарства у контексті урахування особливостей зміни клімату;
- проведення досліджень, розробка, сприяння широкому використанню та впровадженню нових і відновлюваних видів енергії, технологій поглинання двоокису вуглецю та передових сучасних екологічно безпечних технологій;
- заохочення належних реформ з метою сприяння реалізації політики та заходів обмеження або скорочення викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом;
- заходи обмеження та/або скорочення викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом [11].

На 21-й конференції ООН з питань зміни клімату, що проходила у Парижі в період з 29 листопада по 12 грудня 2015 р., був узгоджений текст Паризької угоди. Угода була ратифікована Україною 14 липня 2016 року.

Нова угода як і Кіотський протокол, акцентується на викидах парникових газів, але їх зменшення має регулюватися за зовсім іншою формулою і протистояти катастрофічному для Землі потеплінню на рівні суттєво нижчому ніж визначених 2°C [13].

Паризька угода на відміну від Кіотського протоколу матиме справді глобальний характер і передбачає залучення до процесу всіх Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Зрозуміло, що Паризька угода потенційно накладає на Україну нові зобов'язання із скорочення викидів парникових газів. Зменшення викидів парникових газів означатиме перехід нашої країни до циклічного характеру економіки та сталого розвитку. Однією з вимог Паризької угоди до країн-підписантів є розробка стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 року. Україна як країна-лідер серед підписантів Паризької угоди має поступово відмовлятися від вуглецевого сценарію розвитку. А це передбачає скорочення споживання традиційних енергетичних ресурсів, використання відновлювальних джерел енергії, запровадження енергозощаджуючих технологій [15].

На виконання положень Паризької угоди Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 7 грудня 2016 р. № 932-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року», яким передбачено прогресивний план змін правового, економічного регулювання політики держави у сфері збереження клімату. Найбільш видимими є наступні заходи:

1) забезпечення узгодженості державної політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, які визначають стратегічні рішення щодо досягнення сталого розвитку держави, розвитку енергетичного, промислового, житлово-комунального та інших

секторів економіки, підвищення енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії;

2) забезпечення ефективного розподілу функцій та дієвого механізму координації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації складових державної політики у сфері зміни клімату відповідно до їх компетенції;

3) забезпечення імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, пов'язаних із зміною клімату;

4) забезпечення виконання зобов'язань України щодо звітності за міжнародними угодами у сфері зміни клімату;

5) забезпечення рівного доступу громадян до інформації про всі аспекти розв'язання проблеми зміни клімату та низьковуглецевого розвитку держави, включаючи проведення освітньої та просвітницької роботи;

6) забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері зміни клімату;

Також передбачено заходи запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави здійснюється шляхом:

1) скорочення антропогенних викидів парникових газів на виконання зобов'язань за міжнародними угодами у сфері зміни клімату та відповідно до Очікуваного національно визначеного внеску України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 980, із забезпеченням подальшого перегляду рівня амбітності цього внеску з урахуванням показників соціально-економічного розвитку держави;

2) визначення спеціально уповноваженого органу з питань торгівлі квотами на викиди парникових газів;

3) створення і забезпечення функціонування системи моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів;

4) удосконалення підходів до екологічного оподаткування у частині викидів парникових газів включно із створенням механізму цільового використання надходжень [14].

**Висновок.** Клімат є особливим об'єктом екологічно-правової охорони. Оскільки його зміни можуть призвести до глобальних катастроф, правове регулювання його захисту має бути проведено як на міжнародному рівні, так і на національному. Велике значення мають міжнародні договори, до яких мають приєднатися, а головне виконувати якомога більше країн світу, адже подолання головної проблеми XXI століття має проводитись за рахунок спільних зусиль.

Україна не стоїть осторонь в захисті клімату, однак вона входить до числа країн, від яких найбільше йдуть викиди парникових газів в атмосферне повітря.

Проаналізувавши міжнародні договори та правові акти національного законодавства, прийняті на їх виконання, а також практичну їх реалізацію Україною, можна зробити висновок про неефективну державну правову, економічну та наукову політику в цій сфері. Зокрема, існує ряд таких проблем:

1) відсутність належного, повного правового регулювання охорони озонового шару від викидів парникового газу;

2) недостатньо чіткий розподіл функцій, низький рівень спроможності органів державної влади щодо планування і проведення дій у зазначеній сфері;

3) відсутність спеціально уповноваженого органу з компетенцією у сфері використання парникових газів, встановлення квот торгівлі викидами;

4) неузгодженість політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами в інших соціально-економічних сферах;

5) недостатньою обізнаністю громадянського суспільства та органів державної влади з усіма аспектами проблеми зміни клімату та низько-вуглецевого розвитку держави;

6) відсутність прозорості використання коштів від продажу квот на викид парникових газів.

Кабінет Міністрів України прийняв доволі прогресивну і багатообіцяючу Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату до 2030 року, але головне, щоб вона виконувалась *de facto*, а не залишила деякі свої положення лише на папері, як це відбулося з Національним планом заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

## Список літератури:

1. Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Національний екологічний центр України : [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Київ: НЕЦУ, 2007-2018. URL: <http://necu.org.ua/climate/> (дата звернення – 01.10.2018) – Зміна клімату.
3. Кліматологія. Терміни та визначення основних понять. ДСТУ 3992 – 2000. – К.: Держспоживстандарт України, 2000. URL: <http://metrology.com.ua/download/dstu-gost-gost-r/60-dstu/476-dstu-3992-2000>.
4. Шевченко О.В. Проблема зміни клімату в контексті міжнародної безпеки / О.В. Шевченко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2017. – № 130. – С. 24-37.
5. Еспресо : [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Київ: Espresso.TV, 2018. URL: [https://espresso.tv/news/2018/09/18/vykonannya\\_paryzkoji\\_ugody\\_po\\_klimatu\\_mozhe\\_opynytysya\\_pid\\_zagrozoju\\_vcheni](https://espresso.tv/news/2018/09/18/vykonannya_paryzkoji_ugody_po_klimatu_mozhe_opynytysya_pid_zagrozoju_vcheni) (дата звернення 05.10.2018) – Виконання Паризької угоди по клімату може опинитися під загрозою, – вчені.
6. Прохоренко К. Теоретичні аспекти поняття «клімат» в еколого-правовому регулюванні / К. Прохоренко // ВІСНИК Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 86/2011. – С. 104-106.
7. Кожушко С.І. Правове регулювання інвентаризації парникових газів в Україні / С.І. Кожушко, Д.Б. Кожушко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 452-458.
8. Рамкова конвенція ООН «Про зміну клімату» від 09.05.1992 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_044](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044).
9. Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН «Про зміну клімату» від 11.12.1992 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_801](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801).
10. Розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 18.08.2005 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2005-%D1%80>.
11. Екологія. Право. Людина. Верховенство права для захисту довкілля : [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Львів. – Екологія. Право. Людина, 2011-2018. URL: <http://epl.org.ua/human-posts/stan-vprovadzhennya-rkoonz3k-i-kiotського-protokolu-v-ukraini/> (дата звернення 07.10.2018). – Стан впровадження РКООНЗК і Кіотського протоколу в Україні.
12. Указ Президента України № 658/2007 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 20.07.2007 р. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/139.html>.
13. Паризька угода ООН від 12.12.2015 р. – URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_l61](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l61).
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року» від 7 грудня 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249573705>.
15. Без табу : [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Київ: Інтернет-портал Без Табу 2005-2018. URL: <https://beztabu.net/parizka-klimatichna-ugoda-svit-zminivsia> (дата звернення 05.10.2018). – Паризька кліматична угода: світ змінився.

**Ермолаева Т.В., Коротун Т.В.**

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

## РЕАЛИЗАЦИЯ УКРАИНОЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

### Аннотация

Освещено вопросы определения климата как объекта эколого-правового регулирования, причины и последствия изменения климата. Определено изменение климата как глобальная проблема человечества, борьба с которой производится международным сообществом. Освещено международно-правовое регулирование предотвращения изменения климата и его значение. Исследовано введения в законодательстве Украины международно-правовых требований по предотвращению изменения климата. Проанализировано фактическое выполнение взятых Украиной на себя международно-правовых обязательств и проблемные вопросы государственной политики в сфере охраны климата.

**Ключевые слова:** изменение климата, парниковые газы, озоновый слой, международные договоры, имплементация.

**Ermolaeva T.V., Korotun T.V.**

Yaroslav Mudryi National Law University

## **IMPLEMENTATION OF UKRAINIAN INTERNATIONAL LIABILITIES IN THE FIELD OF PREVENTION OF CLIMATE CHANGE**

### **Summary**

The issue of the definition of climate as an object of ecological-legal regulation is discussed, causes and consequences of climate change. Climate change is identified as the global problem of humanity, the struggle which is being pursued by the international community. The article deals with the international legal regulation of climate change prevention and its importance. The introduction into the legislation of Ukraine of the international legal requirements concerning prevention of climate change is explored. The actual fulfillment of internationally-legal obligations assumed by Ukraine is analyzed and issues of state policy in the field of climate protection.

**Keywords:** climate change, greenhouse gases, ozone layer, international treaties, implementation.