

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-10-74-133>

УДК 349.6

Шутько В.С.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Анотація. У статті розглядається сучасний стан врегулювання проблеми зміни клімату, аналізується міжнародна нормативно-правова база, що спрямована на скорочення шкідливих викидів в атмосферу, а також ефективність впровадження міжнародних норм, що стосується даної проблеми, на національному рівні. Зокрема, велику увагу приділено положенням Кіотського протоколу, його ратифікації та механізмам подолання проблеми шкідливих викидів, що пропонуються останнім. Також зосереджено увагу на недоліках Кіотського протоколу, пов'язаних з практичним втіленням його положень, розкрито проблему «тіньового» боку реалізації механізму продажу квот на викиди парникових газів в межах даного протоколу. В статті також розглядається Паризька угода, що повинна прийти на зміну Кіотському протоколу в 2020 році, та її положення.

Ключові слова: Глобальне потепління, Кіотський протокол, парникові гази, скорочення кількості викидів, торгівля квотами.

Shutko Viktoriya

Yaroslav Mudryi National Law University

INTERNATIONAL LAW REGULATION OF CLIMATE CHANGE PROBLEM

Summary. The article examines the current state of climate change problem, analyzes international legal acts concerning declining of harmful emission into the atmosphere, and effectiveness of implementation these international rules, which relate to this problem, at the national level. The article also examines the provisions of the Kyoto Protocol, its ratification and the mechanisms for overcoming the problem of harmful emissions proposed by the last one. However, it should be noted that the United States signed the Protocol, but did not ratify it. This is a bit of a knock-on motivation for other countries to fulfill their obligations, because the part of US carbon dioxide emissions from the world is 25%. It also focuses on the disadvantages of the Kyoto Protocol related to the practical implementation of its provisions, the problem of the "shadow" side of the mechanism for selling greenhouse gas emission quotas. The quotas trading is the most discussed and scandalous component of the Kyoto Protocol. The ways in which the participating States have implemented this mechanism have raised many complaints from representatives of public environmental organizations, because often green investment projects have turned out to be business projects. The article also examines the Paris Agreement, which should replace the Kyoto Protocol in 2020, and its provisions. Although Ukraine is trying to adapt its legislation to European standards, but there still proves the opposite view. Ukraine has set for itself a commitment not to exceed 60% of emissions as it was in 1990s. But this kind of standard is using in industry at this moment. According to the Paris Agreement, Ukraine does not foresee a real reduction of greenhouse gas emissions. This fact is contrary to the principle of sustainable development provided for in the Association Agreement with the European Union. That's why, Ukraine should introduce measures that will really reduce the amount of emissions into the atmosphere. So, this article has not only theoretical meaning but also it be relevant for practical implementation and useful in shaping the strategy of ecological policy.

Keywords: Global warming, Kyoto Protocol, greenhouse gas, reduction the number of emission, emission trading.

Постановка проблеми. Кожного року все частіше і частіше ми спостерігаємо в новинах велику кількість екокатастроф та їх жахливі наслідки. Донедавна здавалося, що ми й далі будемо спостерігати за екологічними проблемами лише по телевізору, але, на жаль, це відбувається зовсім поруч та забирає більше людських життів аніж війна чи епідемії. За даними Національного екологічного центру України найгострішою проблемою, що наразі стоїть перед людством є зміна клімату, а саме глобальне потепління. Висновки міжнародних наукових центрів, що досліджують зміни клімату, попереджають про те, що вірогідно, протягом наступного століття температура підвищиться на 2-5 градусів за Цельсієм. Такі зміни зумовлені викидами парникових газів в атмосферу, неефективним споживанням енергії, що призвело до виникнення такого явища як парниковий ефект.

Серйозний характер даної проблеми підкреслює також той факт, що питання шкідливих викидів парникових газів в атмосферу широко обгово-

рюється та регулюється не лише на національному рівні, а й на рівні міжнародних організацій.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням даної проблеми займалася значна кількість не тільки вітчизняних вчених, а й зарубіжних, зокрема це Конвей В. Хендерсон, Жаклін Піл, Деніель Боданський. Окремі питання щодо зміни клімату та врегулювання даної теми у міжнародно-правових актах, а саме у Кіотському протоколі, який прийнято 11. 02.1997 року, досліджували Л.В. Жарова, Я.В. Кульчицький, А. Андрусевич, С. Кравченко та інші.

У роботах вищезазначених науковців досить повно викладено матеріал щодо суто теоретичного боку зазначеної проблеми, але натомість недостатньо уваги приділено дослідженню саме практичної реалізації заходів, що передбачені у міжнародно-правових актах, та оцінці їх ефективності в нашій країні.

Мета статті. Враховуючи вищезазначене, можна сформулювати завдання статті, яке полягатиме у дослідженні практичної реалізації по-

ложень Кіотського протоколу в Україні, оцінити ефективність даного документу на національному рівні, а також в аналізі та оцінці положень Паризької угоди 2015 року, у формуванні прогнозних висновків її дієвості, яка у найближчому майбутньому (2020 рік) прийде на зміну Кіотському протоколу.

Виклад основного матеріалу дослідження. 90-ті роки ХХ століття, зазвичай, вважають ерою «екологізації» міжнародних відносин. Саме в цей час людство почало помічати, що під дією антропогенного впливу людини спричиняються значні зміни клімату. Останнє призводить до частішого виникнення надзвичайних ситуацій, а подеколи навіть до зникнення цілих екосистем, які не змогли пристосуватися до таких змін.

В умовах необхідності збереження життя на планеті глобальний характер проблеми регулювання викидів парникових газів сприяє розширенню державних кордонів. Міжнародно-правовий альянс у сфері інвентаризації парникових газів, його роль та функції у суспільному житті посідають окреме важливе місце. Правове регулювання цього явища у світовому масштабі призвело до створення дієвих механізмів задля зменшення антропогенних викидів парникових газів в атмосферу.

Дійсно, міжнародна спільнота виявила занепокоєння даною проблемою, на підставі чого у 1992 році було проведено Конференцію ООН з навколишнього середовища й розвитку в м. Ріо-де-Жанейро. Результати цієї Конференції втілилися в Рамковій Конвенції ООН про зміну клімату. Спеціально для підготовки щодо укладення даної конвенції Генеральна Асамблея ООН 11 грудня 1990 року створила Міжурядовий комітет з ведення переговорів. Протягом двох років цей комітет провів п'ять сесій за участю понад 150 держав.

Мета даної Конвенції, яка визначена у ст. 2 цього документу, полягає у стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускає небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему планети. Такий рівень має бути досягнутий у строки, необхідні для природної адаптації екосистем до зміни клімату, що дасть можливість не ставити під загрозу виробництво і сприятиме забезпеченню подальшого економічного сталого розвитку [1].

Також задля недопущення можливого критичного показника глобального потепління до даної міжнародної угоди були прийняті кількісні зобов'язання країн стосовно скорочення кількості викидів парникових газів в атмосферу, які втілилися у Кіотському протоколі. Період підписання такого протоколу для країн тривав з 1998 по 1999, і остаточно Кіотський протокол почав діяти з 16 лютого 2005 року.

Сьогодні даний протокол ратифікований 192 країнами. Разом з тим слід зазначити, що США підписали даний протокол, але не ратифікували його. Саме це трішки «збиває» мотивацію інших країн виконувати свої зобов'язання, адже частка викидів вуглекислого газу США від світових становить 25%.

Перший період реалізації положень протоколу розпочався 1 січня 2008 р. та продовжився до 31 грудня 2012 р., після чого на зміну йому запропонована нова угода, основні положення якої

були прийняті в грудні 2009 р. на Міжнародній конвенції ООН у м. Копенгаген (Данія).

У грудні 2012 р. – завершальному році дії Кіотського протоколу – Сторони Рамкової Конвенції ООН погодилися з необхідністю прийняття у 2015 р. глобальної угоди про зміну клімату на період до 2020 р., розширенням її сфери дії через прийняття зобов'язань щодо протидії зміні клімату максимальною кількістю країн. Водночас, було прийнято Дохійську поправку, основними положеннями якої подовжувався термін дії Кіотського протоколу на другий період зобов'язань (2013-2020 рр.) [2].

Україна від 29.10.1996 р. ратифікувала Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату. Конвенцією створено глобальний механізм співробітництва, включаючи систему моніторингу та звітування про національні викиди парникових газів (ПГ).

Законом України від 01.07.2015 р. № 562-VIII ратифіковано Протокол про стратегічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 21.05.2003 р. № 995_b99, яким серед іншого передбачено використання стратегічної екологічної оцінки при прийнятті планів, програм, законодавства; доступ до відповідної інформації та участь громадськості у процесі прийняття рішень; зміцнення міжнародного співробітництва шляхом проведення оцінки транскордонних екологічних наслідків діяльності тощо [3].

Кіотський протокол є першою глобальною угодою держав, яка стосується охорони навколишнього середовища та заснована на трьох ринкових механізмах регулювання: механізм міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів; механізм спільного впровадження; механізм чистого розвитку.

Механізм чистого розвитку (МЧР) – режим співробітництва, створений в рамках Кіотського протоколу, який відкриває потенційні можливості для допомоги країнам, що розвиваються, в гарантуванні стійкого розвитку за рахунок підтримки екологічних інвестицій від розвинених країн-учасниць протоколу.

Механізм спільного впровадження являє собою реалізацію інвестиційних проектів на території однієї сторони, яка ратифікувала протокол, за участю іншої сторони, учасника протоколу, як інвестора. Згідно тексту протоколу, сторона (приймаюча) може передати будь-якій іншій такій стороні (інвестору) або отримувати від неї одиниці величин скорочення викидів, визначених внаслідок проектів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів із джерел або на збільшення абсорбції поглиначами парникових газів у будь-якому секторі економіки (ст. 6 Протоколу).

Лише з самих визначень даних механізмів в протоколі бачимо, що вони по суті дублюють один одного. Даний факт не може свідчити про ефективність такого регулювання [4, с. 71].

Механізм торгівлі квотами полягає у можливості для держав-учасниць, які мають у резерві невикористані об'єми викидів парникових газів межах наданої Протоколом квоти, продавати їх тим країнам, що перевищили норму дозволених викидів. Даний механізм досить часто називають «зеленими інвестиціями».

Та попри це, торгівля квотами є найбільш обговорюваною та скандальною складовою Кіотського протоколу. Ті способи, якими держави-учасниці реалізували даний механізм, викликали багато нарікань у представників громадських екологічних організацій, оскільки часто проекти зелених інвестицій виявлялися не «зеленими», а далекими від екології бізнес-проектами. Основна проблема полягала у тому, що Кіотський протокол не передбачав чіткої процедури продажу таких квот, як повинні використовуватись кошти від їх продажу, порядок звітності, а також не було врегульовано питання щодо відповідальності країн, що неефективно використовували такі кошти [5, с. 68].

Згідно з інформацією, наданою Національним екологічним центром, до державного бюджету України у 2009-2010 роках надійшло 470 мільйонів євро в результаті продажу надлишкових квот. Але за весь час дії Кіотського протоколу Україна порушила безліч міжнародних зобов'язань та «провалила» численні екологічні інвестиційні проекти.

Мабуть, найбільш скандальною є історія стосовно використання грошей від продажу надлишкових квот Японії, яка пов'язана з провальним тендером стосовно LED-світильників у січні 2015 року.

Обов'язок проведення даного тендеру був покладений на державне підприємство «Українські екологічні інвестиції». Після оголошення тендеру до Антимонопольного комітету України надійшло близько 10 скарг щодо дискримінаційних умов участі. Але належної реакції від Антимонопольного комітету не було. Не зважаючи на це, одним із скаржників, ТОВ «Телекомунікаційні технології», було подано позов до Господарського суду міста Києва. Останній визнав умови дискримінаційними та заборонив державному підприємству «Українські екологічні інвестиції» проводити тендер. Але сумнозвісний тендер відбувся і всі вісім акцептів на суму півмільярда гривень зібрало нікому невідоме ТОВ «Агротехбуд». Згодом, все-таки, тендер був визнаний Антимонопольним комітетом України незаконним на підставі вищезгаданого рішення суду, а організатором тендеру та ТОВ «Агротехбуд» зацікавилися правоохоронні органи, Державна фіскальна служба та Національне антикорупційне бюро [6].

Проте, «кіотські» гроші все таки були реалізовані на нібито екологічні проекти. Найвідоміші з них – це придбання гібридних авто для Національної поліції та модернізація вагонів типу «Е» для Київського метрополітену.

Тим не менш, провівши аудит Міністерства екології та природних ресурсів на період з 2015 по 2017 роки, Державна аудиторська служба виявила неефективне використання коштів Кіотського протоколу, які були надані на проекти з скорочення

викидів парникових газів. Даним проектом передбачалося, що викиди скоротяться на 48 404,93 тон вуглекислого газу, але на практиці досягти запланованих показників вдалося лише на 3-4%.

З 30 листопада по 12 грудня 2015 р. в Парижі пройшла 21 Конференція Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, в якій взяли участь 196 країн світу, де було прийнято глобальну угоду, яка спрямована на протидію зміні клімату на 2021–2030 рр., яка має назву Паризька угода.

Україна підписала (22 квітня 2016 р.) Паризьку угоду про зміну клімату і ратифікувала її 14 липня 2016 р. До цього міжнародно-правового документу приєдналися 175 держав, в т.ч. США та Китай. Паризька угода про зміни клімату вступає в силу 1 січня 2021 р. та набере чинності на 30-тий день після ратифікації щонайменше 55 державами.

Незважаючи на те, що наша країна активно співпрацює з ЄС, адаптує своє законодавство відповідно до європейських стандартів та зобов'язується впроваджувати заходи щодо скорочення впливу на довкілля, але реалії доводять наступне. Згідно з Паризькою угодою, Україна визначила для себе зобов'язання не перевищувати у 2030 році 60% обсягів викидів станом на 1990 рік. Але така норма викидів використовується у промисловості на даний момент. Таким чином, Україна не впроваджує жодних стратегічних кроків щодо зменшення обсягів викидів парникових газів.

Висновки. Проблема зміни клімату наразі стоїть дуже гостро і потребує детального врегулювання не лише на національному рівні, а й на міжнародному. Кіотський протокол, який діє наразі, не може забезпечити достатньо ефективного механізму скорочення викидів парникових газів, насамперед через те, що є безліч законодавчих прогалин, що не врегульовують певних відносин між державами. Останнє породжує «тіньовий» аспект дії даного Протоколу.

За Паризькою угодою Україною не передбачено реальне скорочення викидів парникових газів. Даний факт суперечить принципу сталого розвитку, який передбачено Угодою про асоціацію з ЄС. Тому Україна мусить запроваджувати заходи, що дійсно призведуть до зменшення обсягів викидів в атмосферу. Україна повинна орієнтуватись не тільки на торгівлю надлишковими квотами, а зосередити свою увагу на реалізації енергоефективних проектів, що реально б зменшили обсяг викидів парникових газів. У наш час потрібно переглянути ціль зі скорочення викидів парникових газів за сценарієм економічного розвитку, що передбачає встановлення цільових показників енергоефективності та розвитку відновлюваної енергетики, а також цінових механізмів для викидів парникових газів.

Список літератури:

1. Проблеми забруднення атмосфери та знищення озонового шару. URL: https://knowledge.allbest.ru/ecology/3c0b65635a3bd68a4c53a88521206c26_0.html (дата звернення: 20.10.2019).
2. Огляд реалізації основних положень Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату та зобов'язання країн-членів ОЕСР і Євросоюзу щодо виконання рекомендацій Паризької Конференції. URL: https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/3.-Osn_polozh_SOR21.pdf (дата звернення: 17.10.2019).
3. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 01.07.2015 р. № 562-VIII. *Відомості Верховної Ради*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99 (дата звернення: 27.10.2019).

4. Довбенко М. Теорема Коуза, Кіотський протокол та екологічні інвестиції для України. *Економіка України*. 2009. С. 65–75.
5. Дубович І.А. Теоретико-методологічні та практичні еколого-економічні та правові засади розв'язання глобальних проблем зі зміни клімату. *Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. № 8. С. 67–70.
6. Схема замаху на розтрату «Кіотських коштів». URL: <https://nabu.gov.ua/tags/kiotskiy-protokol> (дата звернення: 27.10.2019).

References:

1. Problemy zabrudnennia atmosfery ta znyshchennia ozonovoho sharu [Problems of air pollution and ozone layer]. Available at: https://knowledge.allbest.ru/ecology/3c0b65635a3bd68a4c53a88521206c26_0.html (accessed 20 October 2019).
2. Ohliadrealizatsii osnovnykh polozhen Kiotskoho protokolu do Ramkovoї Konventsii OON pro zminu klimatu ta zoboviazannia krain-chleniv OESR i Yevrosoiuzu shchodo vykonannia rekomendatsii Paryzkoї Konferentsii [An overview of the implementation of the main provisions of the Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change and the commitment of OECD and EU member states to implement the recommendations of the Paris Conference]. Available at: https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/3.-Osn_polozh_SOR21.pdf (accessed 17 October 2019).
3. Protokol pro stratehichnu ekolohichnu otsinku do Konventsii pro otsinku vplyvu na navkolishnie seredovishche u transkordonnomu konteksti (2015). [Protocol about strategic environmental assessment to the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context]. Vidomosti Verkhovnoi Rady [News of the Supreme Court of Ukraine]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99 (accessed 27 October 2019).
4. Dovbenko, M. (2009). Teorema Kouza, Kiotskyi protokol ta ekolohichni investytsii dlia Ukrainy [Coase theorem, Kyoto Protocol and environmental investments for Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy* [Ukraine economy], pp. 65–75.
5. Dubovich, I.A. (2016). Teoretyko-metodolohichni ta praktychni ekoloho-ekonomichni ta pravovi zasady rozv'iazannia hlobalnykh problem zi zminy klimatu [Theoretical, methodological and practical environmental, economic and legal foundations for addressing global climate change issues]. *Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo* [International economic relations and the world economy], no. 8, pp. 67–70.
6. Skhema zamakhu na roztratu «Kiotskykh koshtiv» [Scheme of misappropriation of «Kyoto money»]. Available at: <https://nabu.gov.ua/tags/kiotskiy-protokol> (accessed 27 October 2019).