



УДК 342.951:504.7

АДМІНІСТРУВАННЯ КЛІМАТИЧНИХ ЗУСИЛЬ: ПИТАННЯ ОЦІНКИ Й ОБЛІКУ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ

Соколовська Т.С.,
здобувач
Університет сучасних знань

Стаття присвячена дослідженню доктринальних підходів і національного законодавства щодо боротьби з наслідками зміни клімату в контексті другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу, де основним вектором є скорочення антропогенних викидів – парникових газів. Визначаються правові проблеми і шляхи вдосконалення регулювання оцінки й обліку парникових газів.

Ключові слова: адміністрування, кліматичні зусилля, інвентаризація, парникові гази.

Статья посвящена исследованию доктринальных подходов и национального законодательства по борьбе с последствиями изменения климата в контексте второго периода обязательств Киотского протокола, где основным вектором является сокращение антропогенных выбросов – парниковых газов. Определяются правовые проблемы и пути совершенствования регулирования оценки и учета парниковых газов.

Ключевые слова: администрирование, климатические усилия, инвентаризация, парниковые газы.

Sokolovska T.S. ADMINISTRATION OF CLIMATIC EFFORTS: THE QUESTIONS OF THE ASSESSMENT AND THE ACCOUNT OF GREENHOUSE GAS

The article is devoted to research of doctrinal approaches and national legislation on struggle with the consequences of the climate change in the context of the second period of the Kyoto Protocol's commitments, where the main vector is the reduction of anthropogenic emissions – greenhouse gases. Legal problems and the ways of perfecting of regulation of the assessment and the account of greenhouse gas are being identified.

Key words: administration, climatic efforts, inventory, greenhouse gas.

Постановка проблеми. Зобов'язання щодо другого періоду – Паризької угоди – висвітлюють проблему адміністрування кліматичних зусиль щодо оцінки й обліку парникових газів в Україні. Правила реалізації Паризької кліматичної угоди повинні стати підґрунтям національного законодавства щодо реагування на зміну клімату. Аналіз нормативно-правової бази про боротьбу зі зміною клімату в Україні свідчить про потребу врегулювання забезпечення інвентаризації на рівні законодавства відповідно до нових правових реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи означену проблематику, доцільно зазначити, що адмініструванню кліматичних зусиль, що забезпечує інвентаризацію антропогенних викидів, тією чи іншою мірою було приділено увагу такими дослідниками, як: Т. Гордієнко, Т. Ермолаєва, А. Ісполінова, С. Кравченко, О. Кравченко, Д. Кожушко, С. Кожушко, Т. Коротун, М. Лесів, С. Мосьондз, С.М.А. Мохаммад, Р. Петров, С. Романко, Л. Руденко, Ю. Шемшученко та ін.

Метою дослідження є аналіз законодавчого підґрунтя адміністрування кліматичних зусиль щодо оцінки й обліку парникових газів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративно-правове забезпечення інвентаризації антропогенних викидів та абсорбції парникових газів в Україні повинно здійснюватися відповідно до Правил реалізації Паризької кліматичної угоди (The Paris Agreement rulebook). Ці Правила не будуть однаковими для держав-учасниць другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу. Розвинені держави беруть на себе більш

суворі зобов'язання щодо звітності, ніж держави, які розвиваються, згідно з принципом ООН – спільної (загальної), але диференційованої відповідальності (the principle of common but differentiated responsibilities, CBDR).

Цей принцип ООН почав впроваджуватися з 1992 р., починаючи із саміту Землі (м. Ріо-де-Жанейро). Принцип означає, що багаті держави зобов'язані керувати кліматичними зусиллями, а також надавати допомогу державам, які розвиваються, з огляду на їхні багатства та історичну роль у зміні клімату. Паризька хартія додала «у світлі різних національних обставин до CBDR», що продемонструвало жорстку межу між розвиненими й такими, які розвиваються, державами (<https://unfccc.int/event/cop-24#eq-2>).

В Україні адміністрування кліматичних зусиль врегульовано постановою КМУ «Про кліматичну програму України» (Кліматичною програмою) № 650 від 28 червня 1997 р. Відповідно до постанови регламентується, що клімат «як природний ресурс може використовуватися на благо людства» і визначається одним із основних природних ресурсів, від якого залежать умови життя і діяльності людини, напрями і рівень розвитку національної економіки [3].

Кліматична програма України (далі – Програма), яка є складником Всесвітньої кліматичної програми, також регламентує, що незначні зміни клімату на фоні складної екологічної ситуації в Україні можуть викликати значні соціально-економічні збитки, якщо не вживати комплексу заходів для запобігання їм. Кліматична програма визначає, що коливання клімату є наслідком не лише природних процесів, але й результатом госпо-

дарської діяльності людини, передусім через викиди в атмосферу парникових газів, головні з яких – діоксид вуглецю та метан [3].

У Преамбулі Програми йдеться про те, що підвищення середньої глобальної температури приземного шару атмосфери призведе до значних змін клімату в багатьох регіонах світу, у т. ч. в Україні. Це суттєво вплине на всі сфери діяльності людини, а також «на біологічну різноманітність, поверхневі та підземні води, земельні ресурси» тощо [3].

Оскільки виконання Кліматичної програми, у якій передбачено низку важливих заходів і робіт, наукових досліджень у сфері захисту клімату, було розраховано лише на 1998–2002 рр., вважаємо справедливою наукову позицію Д. Кожушко, С. Кожушко, С. Романко, Л. Руденко та ін., котрі стверджують, що сьогодні необхідно прийняти нову Кліматичну програму відповідно до другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу, яка включає План заходів, у котрому будуть визначені: перелік заходів, суб'єкти виконання та джерела фінансування заходів і програми загалом [2; 5; 6].

Щодо суб'єктів адміністрування кліматичних зусиль, то Постановою Кабінету Міністрів України № 583 від 14 квітня 1999 р. було створено Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату та Кіотського протоколу до неї (редакція від 27 серпня 2015 р.), основною метою роботи якої є розроблення, координація впровадження національної стратегії та національного плану дій із виконання міжнародних зобов'язань України зі зміни клімату.

До складу Міжвідомчої комісії входять представники від органів державної влади, в т. ч. від Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди), голова Комісії, заступник Міністра екології та природних ресурсів – перший заступник голови Комісії, заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі – керівник апарату – заступник голови Комісії, перший заступник Міністра енергетики та вугільної промисловості – заступник голови Комісії, керівник структурного підрозділу апарату Мінприроди, на якого покладено функції із забезпечення формування та реалізації державної політики щодо виконання вимог РКООНЗК, а також Держекоінвестагентства, та, за згодою, представників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, народних депутатів України (п. 6) [4]. Основною формою їхньої роботи є засідання, які проводяться щоквартально відповідно до плану роботи Комісії, затвердженого головою Комісії, або за потреби (п. 8) [4].

В Україні розпорядженням уряду був затверджений Національний план заходів із реалізації положень Кіотського протоколу (далі – Національний план) № 346-р від 18 серпня 2005 р. (зі змінами від 05 березня 2009 р.). Національний план містить низку заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань зі зміни клімату, перелік виконавців цих заходів (відповідні органи державної влади) та строки, протягом яких вони повин-

ні бути виконані. Сьогодні більшість цих заходів не виконані у зазначені в Національному плані строки, а тому не реалізованими, проте передбаченими залишаються такі заходи [7]:

- розроблення порядку організації та проведення моніторингу антропогенних викидів парникових газів (строк виконання минув у грудні 2009 р.);

- удосконалення системи методологічного й інформаційного забезпечення, що використовується для визначення обсягу викидів парникових газів у секторах економіки з урахуванням міжнародних вимог і відображення інформації про такий обсяг за результатами державних статистичних спостережень у звітно-статистичній документації (строк виконання минув у грудні 2009 р.);

- розроблення методики визначення обсягу абсорбції парникових газів (строк виконання минув у 2009–2010 рр.);

- підготовка і затвердження Національного плану розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів. Строк виконання минув у червні 2009 р. (<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/200888324>).

Розроблений, але досі не затверджений Національний план заходів із пом'якшення наслідків зміни клімату. До грудня 2010 р. передбачалося розроблення Національного плану заходів щодо адаптації до зміни клімату з визначенням джерел їх фінансування, а також рекомендації щодо розроблення відповідного плану заходів для місцевих органів виконавчої влади. Попри пропущені строки, 12 жовтня 2011 р. оприлюднено для обговорення з громадськістю проект Національного плану заходів з адаптації до зміни клімату.

Неналежне виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, підтвердив і Указ Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про стан і проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» (Рішення скасовано на підставі Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 р.).

Указом Президента України від 12 вересня 2005 р. (втратив чинність на підставі Указу Президента № 88/2009 від 13 лютого 2009 р.), Мінприроди визначено координатором заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією та Кіотським протоколом. Постановою КМУ № 468 від 10 квітня 2006 р. (в редакції від 27 серпня 2015 р.) визначений сам порядок координації заходів, згідно з яким відповідні органи подають Держекоінвестагентству щороку до 15 грудня інформацію про обсяги споживання всіх видів палива, а також види промислової та сільськогосподарської діяльності, внаслідок яких утворюються антропогенні викиди. На підставі цих даних Держекоінвестагентство формує та подає Секретаріатові РКООНЗК національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і національне повідомлення про зміну клімату (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468-2006-n>).



Порядок проведення інвентаризації антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і складання на підставі цих даних національного кадастру, контроль за його якістю здійснюється відповідно до Постанови КМУ № 554 від 21 квітня 2006 р. «Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар».

Відповідно до Постанови КМУ № 392 від 17 квітня 2008 р. «Про забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї», Держекоінвестагентство визначено органом, уповноваженим на провадження міжнародної діяльності за Кіотським протоколом до Рамкової конвенції. Водночас Постановою КМУ № 1371 від 13 вересня 2002 р. (зі змінами від 02 березня 2010 р.) Держекоінвестагентство, Мінприроди, МЗС, Мінекономіки, Державне агентство з енергоефективності й енергозбереження України (далі – Держенергоефективність) визнані відповідальними за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в Конференції Сторін Рамкової конвенції.

Велика кількість прийнятих підзаконних нормативно-правових актів переважно регулюють окремі питання у сфері зміни клімату. У сфері реалізації проектів спільного впровадження розроблені такі нормативні документи:

– Постанови Кабінету Міністрів України:

а) Про затвердження Порядку надання державної підтримки власникам об'єктів, що реалізують проекти, спрямовані на скорочення обсягу антропогенних викидів парникових газів відповідно до ст. 6 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату № 1313 від 25 листопада 2009 р.; б) Про порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату № 206 від 22 лютого 2006 р. [7].

– Накази Держекоінвестагентства: а) Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та подання на розгляд проектів спільного провадження юридичними особами № 273 від 01 червня 2006 р.; б) Про затвердження Вимог до документів, у яких обґрунтовуються обсяги антропогенних викидів та абсорбції парникових газів для отримання листа-підтримки власником джерела викидів, на якому планується реалізація проекту спільного провадження № 341 від 17 липня 2006 р.; в) Про затвердження вимог до підготовки проектів спільного провадження № 342 від 17 липня 2006 р.; г) «Про затвердження Інструкції про реалізацію проектів спільного впровадження за національною процедурою» № 79 від 18 грудня 2008 р. тощо.

У сфері міжнародної торгівлі викидами парникових газів:

– Постанови Кабінету Міністрів України:

а) Про формування і ведення Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів № 504 від 28 травня 2008 р.;

б) Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій і пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних із реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату № 221 від 22 лютого 2008 р. (зі змінами, внесеніми Постановою Кабінету Міністрів України № 807 від 06 вересня 2010 р.);

в) Про здійснення попередньої оплати робіт з капітального ремонту, пов'язаних із реалізацією проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, за рахунок коштів, отриманих від продажу частин установленої кількості викидів парникових газів відповідно до ст. 17 Кіотського протоколу до РКООНЗК № 1108 від 6 грудня 2010 р. [7];

– розпорядження Кабінету Міністрів України:

а) Про укладення договору купівлі-продажу одиниць (частин) установленої кількості між Нацеконінвестагентством і Міністерством довкілля, сільськогосподарських та морських справ Іспанії № 1388-р від 18 листопада 2009 р.;

б) Про укладання угод з продажу одиниць встановленої кількості № 277-р від 18 березня 2009 р.;

в) Про укладення договору між Національним агентством екологічних інвестицій України й Організацією з розробки нових енергетичних та промислових технологій (Японія) № 90-р від 29 січня 2009 р.;

г) Про введення в обіг одиниць (частин) установленої кількості № 1028-р від 30 липня 2008 р.;

д) Про операції з одиницями (частинами) установленої кількості № 1294-р від 01 жовтня 2008 р.;

е) Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів № 348 від 23 березня 2011 р. (зі змінами, внесеніми Постановою Кабінету Міністрів України № 619 від 09 червня 2011 р.) [7].

На думку дослідників, у сфері зміни клімату приймаються й «акти застосування норм права» – індивідуальні акти, які стосуються конкретної особи або вирішення конкретної справи [7].

Висновки. Огляд доктринальних підходів і національного законодавства дає підстави вважати, що нормативно-правова база України щодо боротьби з наслідками зміни клімату потребує значного вдосконалення в контексті другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу, особливо щодо врегулювання проблем оцінки й обліку парникових газів на рівні законів.

Державна політика у сфері зміни клімату насамперед повинна бути спрямована на реальне скорочення антропогенних викидів – парникових газів. У прийнятті норматив-

но-правових документів, що регулюють інвентаризацію викидів та абсорбцію парникових газів, доцільною є участь і врахування думки громадськості, як того вимагає Конвенція про доступ до інформації, «участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)».

ЛІТЕРАТУРА:

1. The Paris Agreement rulebook explained Climate home news. URL: <https://www.climatechangenews.com/2018/12/05/paris-agreement-rulebook-explained/>.

2. Кожушко С.І., Кожушко Д.Б. Правове регулювання інвентаризації парникових газів в Україні. *Форум права*. 2013.

№ 1. С. 452–458. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kcigvu.pdf>.

3. Про Кліматичну програму України : постанова КМУ від 28 червня 1997 р. № 650. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/650-97-п>.

4. Про Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : постанова КМУ від 14 квітня 1999 р. № 583. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=583-99-%EF>

5. Романко С. Законодавство України у сфері скорочення викидів парникових газів після ратифікації Паризької угоди. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 4 (1). С. 122–127.

6. Руденко Л.Г. Національна доповідь України про стан виконання положень «Порядку денного на XXI століття» за десятирічний період (заключний). URL: <http://shag.com.ua/l-g-rudenko-2012-roku.html>.

7. Екологія. Право. Людина. URL: epl.org.ua/environment/analiz-ukrainskoho-zakonoda...sferi-zminy-klimatu/.