

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6.023

DOI <https://doi.org/10.15421/391992>

Копиця Є. М.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЕКОЛОГІЧНЕ НОРМУВАННЯ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРотьБИ ЗІ ЗМІНАМИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ

ECOLOGICAL NORMALIZATION IN THE SPHERE OF LEGAL REGULATION OF CLIMATE CHANGE PREVENTION IN UKRAINE

У статті проводиться аналіз наукових досліджень і чинного законодавства у сфері попередження і боротьби зі зміною клімату в Україні. Визначено, що основу для розробки дієвого національного законодавства в зазначеній сфері має формувати державна кліматична політика.

Доведено, що інститут нормування займає провідну роль у забезпеченні ефективного правового регулювання у сфері попередження і боротьби з негативними змінами навколишнього середовища, спричиненими зміною клімату. Запропоновано визначити екологічне нормування у сфері попередження зміни клімату як діяльність уповноважених органів державної влади щодо розробки, встановлення й реалізації передбачених чинним законодавством нормативів забруднюючих речовин, які впливають на клімат (граничних допустимих рівнів викидів парникових газів), із метою обмеження і контролю антропогенного впливу на клімат, попередження його зміни і забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища загалом.

Обґрунтовано необхідність внесення доповнень до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря» як початкового етапу становлення правового регулювання у сфері попередження і боротьби зі зміною клімату на національному рівні, з перспективою прийняття спеціального нормативно-правового акта в зазначеній сфері. За допомогою цього має бути законодавчо закріплено визначення понять «клімат», «нормування у сфері попередження зміни клімату», а також систему правових заходів щодо попередження та боротьби зі зміною клімату в Україні, які мають включати розробку, установку і виконання нормативів викидів забруднюючих речовин, що впливають на клімат (нормативи викидів парникових газів).

Звертається увага на те, що повільні темпи розробки та прийняття нормативно-правового регулювання у сфері змін клімату, проблеми виконання вже прийнятих законів є, у тому числі, зумовленими відсутністю механізму врахування проблеми змін клімату та забезпечення умов для скорочення викидів парникових газів в інших сферах державної політики, у процесі розроблення національних стратегій та програм тощо.

Ключові слова: *правове регулювання у сфері попередження і боротьби з негативними змінами навколишнього середовища, викликаними зміною клімату, нормативи викидів парникових газів.*

The article carries out the analysis of scientific researches and current legislation in the sphere of prevention and combating climate change. It is determined that the basis for the development of effective national legislation in this area should be formed by the state climate policy.

It is proved that the institute of normalization occupies a leading role in providing effective legal regulation in the sphere of prevention and combating negative environmental changes caused by climate change. It is proposed to define ecological normalization in the sphere of climate change prevention as an activity of the authorized state bodies in the development, establishment and implementation of the normative standards of pollutants affecting the climate (limit permissible values of greenhouse gas emissions) with the purpose of limiting and controlling the effects of climate change, preventing its change and ensuring a favorable environmental status as a whole.

The article proves the necessity of making amendments to the laws of Ukraine “On protection of the environment” and “On protection of the atmospheric air”, as the initial stage of formation of legal regulation in the field of prevention and combating climate change at the national level, with the prospect of adoption of a special regulatory legal act in this area. Thus, the definition of the concepts of “climate” and “normalization in the sphere of climate change prevention”, as well as legal measures to prevent and combat climate change in Ukraine, which should include the development, installation and implementation of standards for emissions of pollutants affecting the climate (standards of greenhouse gas emissions) should be enshrined in law.

Attention is drawn to the fact that the slow pace of development and adoption of regulations in the sphere of climate change prevention, the problems of implementation of the already adopted laws are due to the lack of a mechanism to take into account the problem of climate change and to provide conditions for reducing greenhouse gas emissions in other spheres of state policy, while developing national strategies and programs, etc.

Key words: *legal regulation in the sphere of preventing and combating negative environmental changes caused by climate change, standards for greenhouse gas emissions.*

Дискусія з питань забезпечення правової охорони клімату виникла у середині ХХ ст., супроводжуючись активною науково-дослідницькою діяльністю

натуралістів і правознавців із вивчення кліматичної системи, її мінливості, чутливості, зовнішніх і внутрішніх факторів впливу. Як стверджує Г.В. Анісі-

мова, нині потреба вжиття правових заходів з охорони клімату вже не може сприйматися як полемічне питання або як деяка абсолютно нова сфера політики, вимагає подальшого наукового обґрунтування. Таким чином, можна стверджувати, що правова охорона клімату – це об'єктивна реальність права. Велике значення в цьому контексті має і те, що світове наукове співтовариство відкрито і остаточно визнало необхідність вживання невідкладних заходів щодо зниження антропогенного впливу на клімат [1].

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що Україна, як сторона Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату та інших міжнародних угод у зазначеній сфері, несе зобов'язання запобігати зміні клімату шляхом зниження рівня викидів парникових газів. Однак нині національне законодавство у сфері боротьби з негативними змінами навколишнього середовища, викликаними зміною клімату, не є сформованим, а в екологічній правовій доктрині відсутній єдиний підхід до розуміння сутності, визначення та вирішення проблеми зміни клімату.

Окремі аспекти проблем правової охорони і запобігання зміни клімату розглядалися в наукових працях таких вчених, як А.В. Анісімова [1], М.М. Бринчук [2], А.В. Ільїна [3], С.М. Кравченко [4], Н.Р. Малишева [5], В.К. Рибачек [6], Ю.С. Шемшученко [7] та ін. Однак у науково-правових дослідженнях нині нормуванню як одному з базових елементів у механізмі забезпечення правової охорони клімату не приділено достатньої уваги.

Метою і завданням статті є аналіз правового регулювання у сфері попередження і боротьби зі зміною клімату в Україні, визначення ролі нормування в його забезпеченні як одного з ключових правових інструментів охорони навколишнього середовища.

Як Сторона Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, 22 квітня 2016 р. Україна підписала Паризьку Угоду – універсальну, юридично зобов'язуючу глобальну угоду, спрямовану на боротьбу зі зміною клімату. Таким чином, Україна взяла на себе обов'язок: запобігати зміні клімату шляхом утримання підвищення глобальної середньої температури набагато нижче 2 °С понад доіндустріальних рівнів і докладати зусилля з метою обмеження зростання температури до 1,5 °С, визнаючи, що це значно скоротить ризики і впливи від зміни клімату; підвищити здатність адаптуватися до несприятливих дій зміни клімату та сприяти опірності до таких змін та розвитку при низькому рівні викидів парникових газів у такий спосіб, який не ставить під загрозу виробництво продовольства; узгодити фінансові потоки з траєкторією у напрямі розвитку, що характеризується низьким рівнем викидів і опірністю до зміни клімату [8].

Своєю чергою, вирішення проблеми зміни клімату значною мірою залежить від характеру внутрішньої політики окремої країни. Адже саме ефективна державна політика може забезпечити вирішення проблеми зміни клімату з урахуванням особливостей національних умов, можливостей, потреб суспільства і пріоритетів та визначити основу для розробки

дієвого національного законодавства у сфері боротьби із негативними змінами довкілля, спричиненими зміною клімату. Таким чином, із метою дотримання вищезазначених міжнародних зобов'язань у сфері зміни клімату, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. [9]. Метою Концепції є вдосконалення державної політики у сфері зміни клімату для досягнення сталого розвитку держави, створення правових та інституційних передумов для забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку за умови економічної, енергетичної та екологічної безпеки і підвищення добробуту громадян. Серед основних напрямів реалізації Концепції визначені запобігання зміни клімату за допомогою скорочення антропогенних викидів та збільшення поглинання парникових газів і забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави.

Своєю чергою, варто зазначити, що правове забезпечення скорочення антропогенних викидів єдино можливе і має відбуватися в рамках екологічного нормування, правового інструменту охорони навколишнього середовища від негативних наслідків зміни клімату, який визначить величини гранично допустимих антропогенних навантажень на клімат.

Варто зазначити, що провідна роль нормування як засобу правового регулювання відносин у сфері охорони довкілля визнається і законодавством, і правовою доктриною. Так, ст. 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає нормування використання природних ресурсів, яке проводиться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [10]. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» у ст. 5 відводить нормуванню відповідне значення в контексті правової охорони атмосферного повітря, визначаючи, що за його допомогою здійснюється забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам, реалізація єдиної науково-технічної політики в галузі охорони атмосферного повітря, встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення, забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф, впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій [11]. Поза сумнівом, цим роль нормування в регулюванні екологічних відносин, зокрема щодо забезпечення охорони та попередження зміни клімату, не обмежується.

Так, учений-еколог Є.Л. Воробейчик стверджує, що встановлення нормативів граничних навантажень на екосистеми є хоча і початковим етапом регулювання відносин «суспільство-природа», водночас є найбільш ефективним засобом забезпечення раціонального природокористування, адже без нормативів захист природи втрачає свою обґрунтованість

[12]. Своєю чергою, М.М. Бринчук зазначає, що нормування, поряд із стандартизацією, з давніх пір використовується як один з основних заходів або інструментів охорони довкілля, який завдяки врегульованості в природоохоронному законодавстві стає правовим [13, с. 428]. Учений також стверджує, що нормування якості навколишнього середовища є одним із правових заходів забезпечення безпеки навколишнього середовища через запобігання виникнення, розвитку екологічно небезпечних ситуацій та ліквідації їхніх, у тому числі віддалених, наслідків [14, с. 48].

Усі вищенаведені твердження науковців щодо важливості нормування у сфері охорони довкілля можна впевнено застосувати до актуального вдосконалення правового регулювання галузі охорони навколишнього природного середовища-охорони та попередження зміни клімату.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне визначити екологічне нормування у сфері попередження зміни клімату як діяльність уповноважених органів державної влади щодо розробки, встановлення й реалізації передбачених чинним законодавством нормативів забруднюючих речовин, які впливають на клімат (граничних допустимих рівнів викидів парникових газів), із метою обмеження і контролю антропогенного впливу на клімат, попередження його зміни і забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища загалом.

Нагальна необхідність запровадження нормативів у сфері попередження і боротьби зі змінами клімату підтверджується, у тому числі, проектом Закону «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [15], який було схвалено урядом відповідно до зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також на виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Паризької угоди. Проект розроблений із метою запровадження правових та організаційних засад функціонування системи моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів в Україні, впровадження єдиної загальнообов'язкової методики розрахунку викидів парникових газів, отримання точної та об'єктивної інформації щодо викидів парникових газів, а також забезпечення відповідності розрахунку викидів парникових газів європейським стандартам та механізмам.

Потреба у визначенні граничних показників парникових газів визначається і в положеннях Стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 р., яка була ухвалена 18 липня 2018 р. Кабінетом Міністрів України з метою формування основ для вирішення усього комплексу сучасних економічних, енергетичних, екологічних (кліматичних) та технологічних проблем країни. Також необхідно визначити шляхи для переходу на якісно новий рівень розвитку національної економіки, передбачаючи серед основних заходів скорочення викидів парникових газів [16].

Варто зазначити, що нині відсутній спеціалізований нормативно-правовий акт у сфері зміни клімату

та регулювання викидів парникових газів, який має визначати правові та організаційні основи попередження і пом'якшення наслідків зміни клімату та безпосередньо спрямований на виконання міжнародних зобов'язань України. Прийняття такого закону є логічним кроком реалізації державної політики у сфері зміни клімату, який би вирішив проблему недосконаlosti нормативно-правового регулювання цієї сфери. Зокрема, було б доречно таким нормативно-правовим актом встановити нормування викидів парникових газів з огляду на економічну доцільність, рівень технологічних процесів, технічний стан обладнання та устаткування в поєднанні з ринковими механізмами скорочень викидів парникових газів, спрямованими на забезпечення економічного зростання і стимулювання застосування нових технологій та інновацій.

У цьому контексті варто розглянути та дослідити минулі спроби розробки та прийняття спеціалізованого закону у сфері попередження і боротьби зі змінами клімату. Так, був розроблений проект Закону України «Про парникові гази» від 9 грудня 2009 р. № 5425 [17], який визначав правові та організаційні основи запобігання і пом'якшення наслідків зміни клімату і був спрямований на виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

У ст. 3 проекту Закону до основних принципів скорочення обсягів викидів та збільшення поглинання парникових газів належало нормування викидів парникових газів з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та устаткування в поєднанні з ринковими механізмами скорочень викидів парникових газів і збільшення їх поглинання, що спрямовано на забезпечення економічного зростання і стимулювання застосування нових технологій та інновацій.

Були сформульовані положення щодо встановлення рівнів галузевих нормативів на зниження викидів парникових газів для відповідних видів господарської діяльності як такі, що належать до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері регулювання викидів та поглинання парникових газів (ст. 8). Погодження галузевих нормативів зниження викидів було визначено як повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 9). Участь у розробленні та впровадженні галузевих нормативів зниження викидів парникових газів була закріплена за місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст. 11).

У ст. 13 проекту Закону було наголошено, що задля здійснення на загальнонаціональному рівні обліку кількісних, якісних та інших характеристик викидів парникових газів центральний орган виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу має створити Національний Центр када-

стру викидів парникових газів як державне унітарне комерційне підприємство. До повноважень Центру входило узагальнення фактичних даних викидів парникових газів за видами діяльності, підготовка обґрунтування для визначення та зміни на наступний період зобов'язань галузевих нормативів та показників викидів у відповідних галузях економіки і затвердження базових обсягів викидів парникових газів операторів установок згідно із встановленим базовим роком та галузевими нормативами зниження викидів парникових газів.

Однак такі нормативи зниження викидів не були розроблені й закріплені. Крім того, не було сформовано визначення поняття нормативів зниження викидів парникових газів. Своєю чергою, у ст. 18 визначалось, що нормування викидів парникових газів здійснюється шляхом: встановлення комплексу обов'язкових нормативів (норм, правил, вимог), які регулюють обсяги викидів парникових газів для відповідних типів установок та технологій; реалізації єдиної науково-технічної політики в галузі регулювання викидів та збільшення поглинання парникових газів; впровадження і використання новітніх найкращих доступних екологічно безпечних технологій, спрямованих на зменшення викидів та збільшення поглинання парникових газів.

Проект Закону дав поштовх для багатьох позитивних розробок у сфері забезпечення охорони довкілля та клімату зокрема. Так, було сформульовано визначення «викиди парникових газів» – загальний обсяг антропогенних викидів парникових газів, який викинуто в атмосферне повітря за певний проміжок часу. Також у проекті Закону використано термін «встановлені кількості», який є схожим за своєю сутністю з нормативом гранично допустимих викидів, а саме визначений як показник екологічної ефективності, що характеризує негативний антропогенний вплив парникових газів на навколишнє середовище, встановлений для України як учасника міжнародних угод і договорів.

Незважаючи на зазначені положення, на основі яких можна було б удосконалити механізм правового регулювання у сфері охорони та попередження зміни клімату, проект Закону 7 липня 2010 р. був знятий із розгляду.

Нині, щоб сформувати основи для прийняття спеціалізованого закону, вважаємо за доцільне розпочати із внесення доповнень до чинних законів у сфері охорони навколишнього природного середовища та атмосферного повітря, що створить умови для подальшої розробки кліматичного законодавства та має розглядатися як перший етап становлення

кліматичного законодавства. Зокрема, внести зміни до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає перелік об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища, і включити до таких об'єктів клімат. Також у цьому ж Законі варто розробити спеціальну статтю, присвячену охороні, попередженню та боротьбі зі зміною клімату. У ній доцільно закріпити встановлення і дотримання нормативів гранично допустимих викидів речовин, які впливають на стан клімату як правовий захід з охорони навколишнього середовища від екологічно небезпечних змін клімату.

У галузевому Законі України «Про охорону атмосферного повітря» такими доповненнями мають бути визначення поняття клімату, змісту його охорони, закріплення основних заходів з охорони навколишнього природного середовища від шкідливих змін озонного шару тощо, що включають встановлення і виконання нормативів гранично допустимих викидів шкідливих речовин, що впливають на стан клімату.

Окремо варто звернути увагу, що державна політика у сфері попередження зміни клімату є наскрізною сферою і має бути відображена в багатьох галузевих політиках (енергетичній, інфраструктурній тощо), адже зміна клімату тісно пов'язана з усіма сферами суспільних відносин держави. Зокрема, повільні темпи розробки та прийняття нормативно-правового регулювання у сфері змін клімату та проблеми виконання вже прийнятих законів, у тому числі, зумовлені відсутністю механізму врахування проблеми змін клімату та забезпечення умов для скорочення викидів парникових газів в інших сферах державної політики у процесі розробки національних стратегій та програм тощо.

Варто зазначити, що невтручання в процес зміни клімату і зволікання із вжиттям заходів і адаптаційних заходів може мати серйозні наслідки для національної і світової безпеки. Відсутність у чинному законодавстві України норм щодо охорони і попередження зміни клімату вимагає внесення доповнень до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря» як першого етапу становлення правового регулювання у сфері попередження і боротьби з негативними змінами навколишнього середовища, спричиненими зміною клімату на національному рівні. Такі доповнення мають включати законодавче визначення клімату, його правової охорони, закріплення основних заходів з охорони навколишнього середовища від негативних змін клімату, зокрема нормування викидів парникових газів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анісімова Г.В. Правове забезпечення охорони атмосферного повітря, озонового шару та клімату. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова [та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2014. С. 506–588.
2. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха : моногр. / отв. ред. О.С. Колбасов. Москва : Наука, 1985. 174 с.; Бринчук М.М. Законодательство об охране атмосферного воздуха (Новое в советском законодательстве) / [М.М. Бринчук, А.М. Каверин, О.С. Колбасов]. Москва : Юрид. лит., 1981. 96 с.
3. Кравченко С.М. Зміна клімату, біорізноманіття і права людини: вплив, синергія й інтегрування. *Екологія. Право. Людина*. 2011. № 13-14 (53-54). С. 9–28.
4. Льбіна О.В. Організаційно-правові заходи охорони озонового шару в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ ; наук. керівник О.М. Бандурка. Харків, 2004. 235 с.
5. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев, 1996. 233 с.
6. Рибачек В.К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; наук. керівник Н.Р. Малишева. Київ, 2010. 259 с.
7. Шемшученко Ю.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. *Природа и закон*. Киев, 1991. С. 161–188.
8. Adoption of Paris agreement. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.
9. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період 2030 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 груд. 2016 р. № 932-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249573705>.
10. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовт. 1992 р. № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.
11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
12. Воробейчик Е.Л. Экологическое нормирование токсических нагрузок на наземные экосистемы : автореф. дис. ... д-ра биол. наук : 03.00.16 / Ин-т экологии растений и животных Урал. отд-ния РАН. Екатеринбург, 2004. 51 с.
13. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для вузов. Москва : Юристъ, 2002. 688 с.
14. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ин-т государства и права РАН, Академ. прав. ун-т. Москва : Юристъ, 1998. 688 с.
15. Проект Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» від 1 листопада 2018 р. № 9253 / Кабінет Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64881.
16. Стратегія низьковуглецевого розвитку до 2050 р. URL: https://menr.gov.ua/files/docs/Proekt/LEDS_ua_last.pdf.
17. Коментар до проекту Закону України «Про парникові гази» від 9 грудня 2009 р. за № 5425, внесений народним депутатом України О.Б. Шевчуком (перше читання). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/LF46P00A.html.