

ОВЕРКОВСЬКА Т. К.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічно-правових
дисциплін

(Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського)

УДК 349.415

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.22>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто певні правові засади охорони клімату. Визначено, що системне реформування та вдосконалення галузей економіки зумовлює необхідність нормативно-правового забезпечення щодо запобігання зміни клімату та підтримання екологічної рівноваги. Визначено, що актуальність та терміновість здійснення заходів, спрямованих на запобігання зміни клімату, зумовлено невідкладністю розв'язання проблем у сфері зміни клімату. Проаналізовано основні правові акти світової спільноти в сфері охорони клімату, які мають за мету стабілізацію концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який би не допускав небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему.

Встановлено принципові підходи Європейського Союзу до сфери зміни клімату. Визначено, що адаптація до зміни клімату є глобальним викликом, а підвищення ефективності діяльності з адаптації до зміни клімату має бути спрямована на мінімізацію поточних і очікуваних негативних наслідків та запровадження загальнодержавної системи управління ризиками.

Проаналізовано доктринальне положення щодо поняття правової охорони клімату, визначено зміст. Встановлено, що зміст правової охорони клімату складає сукупність заходів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів парникових газів із технічних джерел. Визначено необхідність державного регулювання та управління господарської діяльності, яка може негативно впливати на озоновий шар та рівень глобального потепління.

Звернута увага на необхідність проведення оцінки впливу на довкілля як засобу запобігання негативного впливу на довкілля господарської діяльності через скорочення антропогенних викидів парникових газів. Встановлено, що освоєння альтернативних джерел енергії є дієвим фактором підвищення рівня енергетичної безпеки та вагомим чинником протидії глобальним змінам клімату. За результатами проведеного дослідження в статті сформульовані висновки, які засновані на положеннях чинного законодавства України та правової доктрини щодо правової охорони клімату та адаптації до його зміни в частині правової регламентації.

Ключові слова: клімат, правова охорона клімату, адаптація до зміни клімату, парникові гази, скорочення викидів, запобігання зміни клімату, екологічна модернізація виробництва, рівновага кліматичної системи.

Overkovskaya T. K. Legal principles of climate protection in Ukraine

The article discusses certain legal principles of climate protection. It was determined that the systemic reforming and improvement of economic sectors necessitates regulatory and legal support for climate change prevention and ecological balance



maintenance. It was determined that the relevance and urgency of implementing measures aimed at preventing climate change is determined by the urgency of solving problems in the field of climate change. The main legal acts of the world community in the field of climate protection, which aim to stabilize the concentration of greenhouse gases in the atmosphere at such a level that would prevent dangerous anthropogenic influence on the climate system, are analyzed.

The principled approaches of the European Union to the field of climate change have been established. It was determined that adaptation to climate change is a global challenge and increasing the effectiveness of climate change adaptation activities should be aimed at minimizing current and expected negative consequences and introducing a national risk management system.

The doctrinal position on the concept of legal climate protection is analyzed, the content is determined. It was established that the content of legal climate protection is a set of measures aimed at reducing anthropogenic emissions of greenhouse gases from technical sources. The need for state regulation and management of economic activity, which can negatively affect the ozone layer and the level of global warming, is determined.

Attention is drawn to the need to carry out an environmental impact assessment as an effective means of preventing the negative impact of economic activity on the environment due to the reduction of anthropogenic emissions of greenhouse gases. It has been established that the development of alternative energy sources is an effective factor in increasing the level of energy security and a significant factor in countering global climate change. Based on the results of the research, the article formulates conclusions based on the provisions of the current legislation of Ukraine and the legal doctrine regarding the legal protection of the climate and adaptation to its change in terms of legal regulation.

Key words: *climate, legal climate protection, adaptation to climate change, greenhouse gases, emission reduction, climate change prevention, ecological modernization of production, balance of the climate system.*

Вступ. Системне реформування та вдосконалення галузей економіки України зумовлює якісно новий підхід до проблем нормативно-правового забезпечення щодо запобігання зміни клімату та підтримання екологічної рівноваги.

На початку XXI століття світовою спільнотою визнано, що зміна клімату є однією з основних проблем розвитку з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з енергетичною безпекою, забезпеченням продовольством і питною водою, стабільним існуванням екосистем, ризиками для здоров'я і життя людей [1]. Саме тому за останні два десятиріччя питання щодо зміни клімату перетворилися в одну з найбільш гострих проблем світової економіки і політики у контексті вироблення стратегій скорочення викидів парникових газів і поступового переходу до низьковуглецевого розвитку всіх секторів економіки і складових життєдіяльності людини. Також здійснення термінових заходів щодо боротьби із зміною клімату та її наслідками є однією із цілей, сформульованих у новому порядку денному сталого розвитку на період до 2030 року, ухваленому на саміті сталого розвитку, що проходив 25 вересня 2015 року в Нью-Йорку [2].

Необхідність та важливість визначення правових засад охорони клімату обумовлюється також реалізацією права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що гарантовано ст. 50 Конституції України. На думку науковців, безпека особистості – людини визнана на конституційному рівні як важливий елемент найвищої соціальної цінності, що зобов'язує державу забезпечувати її у процесі життєдіяльності людини [3, с. 7].

Актуальність та терміновість здійснення заходів, спрямованих на запобігання зміни клімату, зумовило схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня



2016 року № 932-р Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року [2], необхідність прийняття якої зумовлена невідкладністю розв'язання проблем у сфері зміни клімату, а саме: 1) необхідністю удосконалення законодавчої бази у цій сфері; 2) недостатньо чітким розподілом функцій, низьким рівнем координації дій та інституційної спроможності органів державної влади щодо планування і проведення дій у зазначеній сфері; 3) неузгодженістю політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами в інших соціально-економічних сферах; 4) відсутністю системного підходу до створення наукового підґрунтя діяльності у сфері зміни клімату; 5) недостатньою обізнаністю громадянського суспільства та органів державної влади з усіма аспектами проблеми зміни клімату та низьковуглецевого розвитку держави [2]. Таким чином, ситуація, зумовлена недостатністю інтеграції природоохоронних і кліматоохоронних аспектів, потребувала й потребує надалі реалізації еколого-правових приписів щодо екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату.

Питання правового регулювання охорони клімату були предметом дослідження на науковому рівні. У юридичній літературі внесок у розроблення зазначених проблем зробили такі вчені як Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, М.В. Краснова, К.А. Прохоренко, М.В. Шульга та інші. Разом із тим окремі правові засади екологічної безпеки, питання адаптації до зміни клімату та сталого природокористування не втрачають своєї актуальності та перспектив подальшого наукового опрацювання й дослідження.

Постановка завдання. Зважаючи на зазначене, метою публікації є дослідження та акцентування уваги на необхідності визначення правових засад у сфері охорони клімату.

Результати дослідження. За останні десятиліття внаслідок негативного антропогенного впливу на довкілля питання щодо зміни клімату перетворилися в одну із найгостріших проблем як економічного розвитку, так й складової життєдіяльності людини.

За даними Доповіді Програми розвитку ООН про стан людського розвитку за 2019 рік, недостатня увага до викликів, спричинених наслідками зміни клімату, сприятиме соціальній нерівності, підірватиме демократію, викликатиме зрушення та нестабільність, що в кінцевому підсумку становитиме загрозу перспективі досягнення Цілей сталого розвитку [4]. Відтак відповідно до цілі 3 Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року [1] стратегічними завданнями забезпечення інтеграції екологічної політики у процесі прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України визначено: 1) покращення якості повітря; 2) збереження озонового шару; 3) запобігання зміни клімату; 4) стимулювання впровадження суб'єктами господарювання більш екологічно чистого, ресурсоефективного виробництва та екологічних інновацій, зокрема екологічної модернізації промислових підприємств тощо.

Світовою спільнотою проблеми зміну клімату регламентовані Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату від 9 травня 1992 року та Кіотського протоколу до цієї Конвенції від 11 грудня 1997 року. Зазначена Конвенція ратифікована Законом України № 435/96-ВР від 29 жовтня 1996 року [5] та має за мету стабілізацію концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему.

При цьому, «зміна клімату» означає таку зміну клімату, яка прямо або непрямо обумовлена діяльністю людини, породжує зміни у складі глобальної атмосфери і покладається на природне коливання клімату, що спостерігається протягом порівняльних періодів часу (ст. 1 Рамкової конвенції). Отже, зміна клімату призводить до несприятливих змін у фізичному середовищі і як наслідок людської діяльності – відбувається істотне збільшення концентрації парникових газів в атмосфері, що посилює природний парниковий ефект, обумовлює додаткове потепління поверхні Землі і атмосфери, що негативно впливає на природні екосистеми, функціонування соціально-економічних систем, життя і здоров'я людей.

Згодом, посилюючи реалізацію мети Конвенції, була підписана Паризька угода, що ратифікована Законом України № 1469-VIII від 14 липня 2016 року [6]. Нагальність підписання Паризької угоди обумовлена потребою ефективного та поступового реагування на



загрозу зміни клімату на основі найкращих наявних наукових знань; першочерговістю забезпечення продовольчої безпеки, а також вразливістю систем виробництва продовольства до негативного впливу зміни клімату; забезпечення цілісності всіх екосистем та захист біорозмаїття; важливістю збереження і посилення, у разі необхідності, поглиначів і накопичувачів парникових газів тощо.

Зокрема, Паризька угода спрямована на зміцнення глобального реагування щодо загрози зміни клімату в контексті сталого розвитку шляхом: а) стримання зростання середньої температури значно нижче 2 градусів С понад доіндустріальні рівні і докладання зусиль з метою обмеження зростання температури до 1,5 градусів С понад доіндустріальні рівні, визнаючи, що це суттєво знизить ризики та наслідки зміни клімату; в) підвищення здатності до несприятливих наслідків зміни клімату, а також сприяння опірності до зміни клімату та низьковуглецевому розвитку таким чином, щоб не ставити під загрозу виробництво продовольства; с) забезпечення узгодженості фінансових потоків із напрямом низьковуглецевого та опірного до зміни клімату розвитку (ст. 2 Паризької угоди).

В науковій літературі клімат як об'єкт еколого-правової охорони розглядається як об'єкт природного походження, який характеризується станом кліматичної системи (атмосфери, гідросфери, біосфери та геосфери у їх взаємозв'язку і взаємодії), визнаний нормами міжнародного екологічного права у якості об'єкта, на який здійснюється небезпечний антропогенний вплив у формі юридично визначених видів діяльності, пов'язаних зі здійсненням викидів парникових газів, та потребує вжиття спеціальних міжнародних і державно-правових заходів, спрямованих на стабілізацію концентрацій парникових газів у атмосфері на такому рівні, за якого не допускається порушення рівноваги кліматичної системи, а також погіршення у зв'язку з цим якості та безпечності навколишнього природного середовища [7, с. 3]. Відтак, на думку науковців, суттєвий негативний вплив на стан клімату спричиняють викиди парникових газів та діяльність, що їх зумовлює.

Варто зауважити, що ратифікація Україною Паризької угоди зумовило формування цілісної і послідовної державної політики у сфері зміни клімату відповідно до світової політики та національних особливостей. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 року № 932-р схвалена Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року [2], розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 року № 878-р затверджено План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року [8], а також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 року № 1363-р схвалено Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року [4]. При цьому, адаптація до зміни клімату є глобальним викликом, а підвищення ефективності діяльності з адаптації до зміни клімату має бути спрямована на мінімізацію поточних і очікуваних негативних наслідків та запровадження загальнодержавної системи управління ризиками.

Правова охорона клімату в юридичній літературі визначається як застосування комплексу міжнародних і державно-правових заходів із пом'якшенням зміни клімату та заходів по адаптації до неї, які здійснюються в межах відповідних напрямів правового регулювання: скорочення антропогенних викидів парникових газів із джерел; раціональне використання, охорона та відтворення якості природних поглиначів парникових газів; забезпечення адаптації екологічних систем і людини до зміни клімату [7, с. 8]. Тобто, зміст правової охорони клімату складає сукупність заходів щодо скорочення антропогенних викидів парникових газів із технічних джерел. Зазначені заходи мають бути спрямовані на розробку, застосування і розповсюдження технологій, методів і процесів, які дають можливість обмежити або припинити антропогенні викиди парникових газів, а також виконання інших обов'язків у сфері діяльності, що впливає на клімат.

Варто зауважити, що господарська діяльність, яка може негативно вплинути на озоновий шар та рівень глобального потепління, тобто пов'язана із виробництвом, імпортом, експортом, зберіганням, використанням, розміщенням та поводженням з озоноруйнівними речовинами, фторованими парниковими газами, товарами та обладнаннями, які їх містять



або використовують, має провадитись у межах державного управління та регулювання контрольованих речовин – озоноруйнівних та/або фторованих парникових газів.

Так, згідно ст. 3 Закону України «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами» [9] до повноважень у зазначеній сфері суспільних відносин центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, зокрема, належать:

1) встановлення переліку: а) заходів із скорочення споживання контрольованих речовин; б) технологій знешкодження контрольованих речовин; в) спеціальностей та напрямків, підготовка за якими дає право претендувати на отримання кваліфікаційного документа (сертифікату) для виконання робіт із контрольованими речовинами;

2) встановлення порядку: а) видачі кваліфікаційного документа (сертифікату) та форми заяви для отримання кваліфікаційного документа (сертифіката); б) ведення та подання звітності операторами контрольованих речовин, що переміщують через митну територію України, розміщують на ринку, використовують та здійснюють поводження з контрольованими речовинами та товарами; в) створення та ведення Єдиного державного реєстру операторів контрольованих речовин; г) використання технологій знешкодження контрольованих речовин; д) маркування контрольованих речовин, товарів та обладнань тощо.

В свою чергу оператори контрольованих речовин зобов'язані: 1) вживати заходів до скорочення споживання контрольованих речовин, визначених у переліку, що встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки; 2) не допускати викидів контрольованих речовин в атмосферне повітря, забезпечувати своєчасне збирання та зберігання в герметичній тарі контрольованих речовин для їх рециклінгу або знешкодження; 3) вносити до інструкції, що додається до товарів та обладнання, інформацію щодо потенціалу глобального потепління та/або озоноруйнівного потенціалу контрольованих речовин перед розміщенням на ринку, імпортом або експортом таких товарів та обладнання; 4) забезпечувати навчання та підтвердження кваліфікації персоналу; 5) забезпечувати проведення перевірок наявності витоків особами, які пройшли навчання та отримали кваліфікаційний документ (сертифікат); 6) наносити на товари та обладнання маркування, відповідно до законодавства; 7) вести облік та подавати звітність уповноваженим органам (ст. 5 Закону України «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами»).

Тобто, як видається, цілком закономірним є встановлення чинним законодавством України обов'язків суб'єктів господарювання у сфері поводження з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами, виконання яких вже само по собі є дієвим засобом збереження озонного шару та запобігання негативним змінам клімату.

З точки зору правових засад охорони клімату звертають увагу положення розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року № 443, яким затверджено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року [10]. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року регламентує здійснення ряду заходів саме щодо збереження озонного шару, запобігання зміни клімату та адаптації до неї. Зокрема: 1) створення та ведення Єдиного державного реєстру операторів контрольованих речовин (озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів); 2) забезпечення функціонування спеціально уповноваженого органу з питань моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів; 3) підготовка та виконання пілотних проектів з розроблення і виконання місцевих планів з адаптації до зміни клімату на рівні регіонів та інші заходи.

Беручи до уваги високий рівень ризиків для природних екосистем, здоров'я людей та галузей економіки, зумовлений зміною клімату, варто звернути увагу на проведення оцінки впливу на довкілля.



Оцінка впливу на довкілля має на меті запобігання шкоди довкіллю, забезпечення екологічної безпеки та раціональне природокористування у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Проводиться оцінка впливу на довкілля з урахуванням стану довкілля в місці, де планується провадити планову діяльність, екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу (прямого та опосередкованого) на довкілля (ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [11]). Відтак проведення оцінки впливу на довкілля слід розглядати як дієвий засіб запобігання негативного впливу на довкілля господарської діяльності через скорочення антропогенних викидів парникових газів, а також забезпечення сталого (збалансованого) розвитку природно-ресурсного потенціалу України.

Згідно рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», що введено в дію Указом Президента України від 23 березня 2021 року № 111/2021, однією із загроз національній безпеці в екологічній сфері є зміна клімату. Саме тому питання протидії зміні клімату та адаптації до неї зумовлюють подальший розвиток відновлювальної енергетики. Отже, освоєння альтернативних джерел енергії та альтернативних видів палива є дієвим фактором підвищення рівня енергетичної безпеки та зниження антропогенного впливу енергетичної галузі на навколишнє природне середовище. Позитивну динаміку розвитку та використання альтернативних джерел енергії слід розглядати як вагомий чинник протидії глобальним змінам клімату та одним із заходів його правової охорони.

При цьому, стимулювання виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, здійснюється шляхом застосування економічних важелів і стимулів, передбачених законодавством про енергозбереження та охорону довкілля. Зокрема, згідно ст. 9-1 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» [12] стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел відбувається шляхом встановлення «зеленого» тарифу, тобто спеціального тарифу, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики з альтернативних джерел енергії, як то: сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна енергія; енергія хвиль та припливів; енергія біомаси та газу з органічних відходів та інші види.

Відтак охорона клімату зумовлює важливість реалізації збалансованих заходів, передбачених законодавством, в контексті сталого розвитку, пом'якшення зміни клімату, адекватної адаптації до зміни клімату.

Висновки. Аналізуючи положення законодавчих та інших нормативно-правових актів й враховуючи викладене, можна зробити висновок про те, що екологічна політика у сфері зміни клімату та правові засади охорони клімату мають реалізовуватися в наступних межах:

- 1) скорочення та поступове припинення суб'єктами господарювання виробництва та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар;
- 2) наявність належної технічної бази для проведення необхідних вимірювань і спостережень за екологічними показниками стану довкілля;
- 3) проведення робіт щодо зменшення викидів речовин в атмосферне повітря від промислових підприємств та інших суб'єктів господарювання, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату;
- 4) зменшення негативного впливу на стан довкілля за рахунок підвищення частки альтернативних джерел енергії в загальній структурі енергоспоживання держави;
- 5) науково-технічне забезпечення розвитку альтернативної енергетики, впровадження та розвиток науково-технічної бази виробництва альтернативних видів палива;
- 6) виконання зобов'язань за міжнародними угодами у сфері зміни клімату щодо скорочення антропогенних викидів парникових газів;
- 7) забезпечення узгодженості державної політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері, а також підвищення



обізнаності та належного інформування населення, суб'єктів господарської діяльності, органів державної та виконавчої влади щодо аспектів розв'язання проблем зміни клімату та необхідності запровадження заходів з адаптації до зміни клімату тощо.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2019. 6 квіт. (№ 67).
2. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 99. Ст. 3236.
3. Андрейцев В.І. Безпека життя і здоров'я у системі найвищих соціальних цінностей: проблеми правового захисту. *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні*: Матеріали науково-практичного Круглого столу, 28 березня 2014 р., Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Чернівці, 2014. С. 7-13.
4. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 87. Ст. 5584.
5. Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : Закон України від 29 жовтня 1996 р. № 435/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 50. Ст. 277.
6. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14 липня 2016 р. № 1469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 35. Ст. 595.
7. Прохоренко К.А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2013. 16 с.
8. Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 878-р. *Урядовий кур'єр*. 13 грудня 2017. № 235.
9. Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами : Закон України від 12 грудня 2019 р. № 378-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 21. Ст. 145.
10. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443. *Офіційний вісник України*. 2021. № 42. Ст. 2557.
11. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
12. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

