

С. В. КУЗНЄЦОВА

Світлана Валентинівна Кузнєцова, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ В УКРАЇНІ КІОТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ ДО РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ

У 80-х рр. ХХ ст. у світі було констатовано наявність зміни клімату, що стало причиною глобального потепління – процесу, при якому відбувається поступове збільшення середньорічної температури поверхні Землі і Світового океану. Причинами підвищення глобальної температури є два фактори – природний і антропогенний. Більшість учених різних країн основним фактором вважають антропогенний. Так, Міжурядова група експертів зі зміни клімату Організації Об'єднаних Націй¹ при безпосередній підтримці національних академій наук країн «Великої вісімки» оприлюднила наукові дані, що середня температура Землі піднялась за останні 50 років на 0,7°C у порівнянні з часом початку промислової революції (з другої половини ХVІІІ століття), і що «більша частка такого потепління викликана діяльністю людини». Така діяльність пов'язується із зростанням в атмосфері викидів парникових газів, таких як двоокис вуглецю, метану, закису азоту та деяких інших. До основних сфер забруднювачів відносяться енергетика, металургійна промисловість та будівництво, транспорт, спалювання палива, відходів, інші сектори суспільної інфраструктури, де виробляється понад 1/3 газу, що в цілому потрапляє в атмосферу Землі.

Ліси планети частково поглинають двоокис вуглецю, однак кількість газу, що викидається в атмосферу, перевищує можливість природних поглиначів. При цьому висловлюються гіпотези, що зростання середньорічних температур може призвести до непередбачуваних наслідків. Один із них – танення північних льодовиків. А це, у свою чергу, стане причиною підвищення рівня світового океану і загрозою затоплення цілої мережі густонаселених прибережних територій.

Глобальна зміна клімату частково торкнулася і нашої держави. Констатовано, що температурний режим в Україні за останні десятиліття став виразно нестійким. Сильні похолодання не припинились, але стали короткочасними. Погодні умови, що склалися на відповідній території, у поєднанні з нестійким температурним режимом, стали визначати переважно як стихійні й небезпечні. Їх часті зміни негативно впливають на здоров'я людей, а аномально теплі зими, рання, але тривала весна з пізніми заморозками позначаються на стані сільськогосподарських культур².

З метою захисту кліматичної системи планети та стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері у 1992 р. на Конференції ООН в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) понад 150 держав світу підписали Рамкову конвенцію про зміну клімату. Поняття «рамкова» означає, що вона має всеохоплюючий підхід до проблеми. Країни – сторони Конвенції передбачили мету, принципи, а також загальні зобов'язання щодо стабілізації кліматичної системи. Кінцевою метою Конвенції є встановлення концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допустить небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему Землі. Конвенція почала діяти з 1994 р. Україна є Стороною Конвенції з 11 серпня 1997 р. після її ратифікації Верховною Радою України 29 жовтня 1996 р.

При цьому конкретні зобов'язання держав – сторін Конвенції, а також правові механізми їх реалізації визначаються у додатковому документі, що є невід'ємною частиною Конвенції – Кіотському протоколі, прийнятому у 1997 р. (м. Кіото, Японія). Наша держава підписала Кіотський протокол 15 березня 1999 р. та ратифікувала його 4 лютого 2004 р. Станом на 2009 р. Кіотський протокол ратифікували 181 країни, що в сукупності є відповідальними за більш як 61 відсоток загальносвітових викидів парникових газів. Термін дії протоколу встановлено до 2012 р.

Кіотський протокол став однією з перших глобальних угод у сфері охорони навколишнього середовища, що базується на ринкових підходах при вирішенні проблем, пов'язаних із глобальним потеплінням, який має специфічні еколого-економічні механізми. Мета Протоколу полягає у скороченні емісії парникових газів, передбачених у його Додатку А (двоокис вуглецю, метан, закис азоту, гідрофторвуглеці, перфторвуглеці, гек-

сафторид сірки). Для скорочення викидів парникових газів промислово розвинені країни і країни з перехідною економікою (включені в Додаток І до Рамкової конвенції) приймають на себе кількісні зобов'язання, розраховані по відношенню до базового рівня викидів 1990 р. згідно Додатку Б до Кіотського протоколу. Зокрема, Євросоюз має скоротити викиди на 8 відсотків; Японія і Канада – на 6 відсотків; країни Східної Європи і Прибалтики в середньому – на 8 відсотків; Російська Федерація і Україна – зберегти середньорічні викиди у 2008-2012 рр. на рівні 1990 р. Країни, що розвиваються, включаючи Китай та Індію, зобов'язань на себе не брали. Виключенням із загального списку стали й США.

Крім того, Протокол передбачає можливість придбання встановлених величин скорочення викидів у інших країн. Якщо державі-учаснику не вдається самостійно виконати зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів, то згідно Протоколу, вона має можливість придбати недостатній обсяг (або весь обсяг) у держав, у яких рівень викидів не перевищує рівня 1990 року, або використати іншу можливість еколого-економічного механізму.

До такого механізму, який має підвищити ефективність реалізації зобов'язань за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату, передбаченого у Кіотському протоколі, належать:

1) торгівля квотами на викиди («одинацями величин скорочення викидів») парникових газів – статті 5, 6 Протоколу. При застосуванні цього механізму держави або окремі господарюючі суб'єкти на її території можуть продавати або купувати квоти на викиди парникових газів на національному, регіональному або міжнародному ринках;

2) проекти спільного впровадження – статті 4,17 Протоколу. При спільному впровадженні зобов'язання щодо скорочення викидів парникових газів виконуються на території однієї з країн, передбаченої у Додатку І до Рамкової конвенції, повністю або частково за рахунок інвестицій іншої країни цього Додатку;

3) механізм чистого розвитку – стаття 12 Протоколу. Відповідно до цього механізму проекти скорочення викидів парникових газів виконуються на території однієї з країн (як правило, що розвивається та не входить до Додатку І до Рамкової конвенції), повністю або частково за рахунок інвестицій країни, що входить до цього Додатку.

Варто зазначити, що еколого-економічні механізми Кіотського протоколу є досить привабливими й для нашої держави. Це зумовлено, як встановленими для України в межах Рамкової конвенції зобов'язаннями не перевищувати рівень викидів парникових газів щодо відповідного рівня 1990 року, так і тим, що внаслідок спаду виробництва в Україні вже відбулося скорочення викидів парникових газів, квоти на які можуть бути використані для продажу до 2012 р. За оцінкою Мінекономіки України, прогнозований рівень надлишку національної квоти на викиди протягом 2008-2012 рр. складає 2244 млн. т. Залежно від коливань ціни на одиницю встановленої кількості викидів парникових газів на вуглецевому ринку, Україна має можливість до 2012 р. додатково отримувати лише від продажу квот від 0,28 до 2,8 млрд. євро щорічно³. Ці кошти, згідно Кіотського протоколу, повинні інвестуватись лише на виконання екологічних заходів, спрямованих на зменшення викидів в атмосферне повітря. Такі інвестиції, безперечно, дозволять розв'язати низку нагальних екологічних проблем України.

Однак, для участі країни у передбачених Кіотським протоколом механізмах, необхідно створити національну інфраструктуру, що має відповідати вимогам, визначеними Протоколом та регламентуючими документами Секретаріату Конвенції. Така інфраструктура включає створення національної системи оцінки та обліку антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом (останній стосується речовин, що руйнують озоновий шар). Мова йде про створення національного кадастру парникових газів, системи інвентаризації антропогенних викидів та абсорбції парникових газів (відповідно до виданих дозволів на викиди парникових газів, звітів про результати державних статистичних спостережень, даних про результати моніторингу атмосферного повітря). Необхідно створити також національний електронний реєстр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів та оприлюднювати його інформацію відповідно до вимог Конвенції; підготувати та затвердити Національний план розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів. При цьому одиниці встановленої кількості викидів парникових газів у країні мають бути обраховані та зареєстровані у Секретаріаті Конвенції. Крім зазначеного, Україна та інші відповідні держави мають готувати та щорічно подавати до Секретаріату Конвенції Національну доповідь про кадастр парникових газів у країні тощо. Відповідні зобов'язання за умовами Протоколу повинні бути створені «не пізніше, ніж за один рік до початку першого періоду дії зобов'язань», тобто до 31 грудня 2006 року.

Як виконується в Україні Кіотський протокол? Таке виконання умовно можна поділити на два етапи. На першому етапі було прийнято низку нормативно-правових актів, якими започатковано створення необхідних умов імплементації Конвенції та реалізації механізмів Кіотського протоколу. Впродовж 2005-2006 рр. було затверджено Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2005 р. № 346-р) та Порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 р. № 206). Функції координатора заходів щодо виконання зобов'язань України за зазначеними актами Указом Президента України від 12.09.2005 р. покладено на Мінприроди України.

Однак, аналіз інформації, отриманої від центральних органів виконавчої влади та інших джерел⁴, показав незадовільне виконання таких заходів на першому етапі. Зокрема, не було створено національної системи оцінки антропогенних викидів та не забезпечено функціонування їх Національного електронного реєстру

та кадастру парникових газів. Міжнародною групою експертів виявлено похибку в розрахунках показників встановленої кількості викидів парникових газів у звітних документах, що були направлені до Секретаріату Конвенції протягом 2005-2006 рр. Це стало причиною перерахування показників базового рівня викидів у 1990 р. Процедура розгляду проектів, пов'язаних із торгівлею одиницями викидів (за постановою КМУ України № 206 від 22.02.2006 р.), виявилась занадто складною та бюрократичною, що дублювала елементи обов'язкової міжнародної експертизи. Національні критерії оцінки проектів спільного провадження стали не виправдано жорсткими у порівнянні з міжнародними. Практично не функціонувало і Національне агентство екологічних інвестицій України, утворене при Мінприроди України. Виконання Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу було порушено (з 19 пунктів виконано лише дев'ять). У результаті, серед 56 держав, на які припадає 90% глобальних викидів, Україна посіла 44 місце (за наслідками звіту делегації України до м. Найробі (Кенія) про роботу дванадцятої Конференції Рамкової конвенції ООН про зміну клімату).

У 2008-2009 рр. вирішення відповідних питань перейшло на новий рівень. Розпочало роботу Національне агентство екологічних інвестицій України, більш досконалою стала правова база. На сьогоднішній день у цій сфері, крім зазначених, діють такі нормативно-правові акти:

- Порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій у період дії зобов'язань сторонами Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 221 (із змінами, внесеними постановою КМУ № 642 від 16.07.2008 р.);

- Порядок функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. (із змінами, внесеними постановою КМУ № 392 від 17.04.2008 р.);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство екологічних інвестицій України» від 30 липня 2007 р. № 977 (із змінами, внесеними постановою КМУ № 392 від 17.04.2008 р.);

- Постанова Кабінету Міністрів «Про забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї» від 17 квітня 2008 р. № 392;

- Положення про Національний електронний реєстр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 28 травня 2008 р. № 504;

- Порядок використання у 2009 р. коштів державного бюджету, отриманих від продажу одиниць (частин) установленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1034;

- Розпорядження Кабінету Міністрів «Про введення в обіг одиниць (частин) встановленої кількості» від 30 липня 2008 р. № 1028-р;

- Розпорядження Кабінету Міністрів «Про операції з одиницями (частинами) установленої кількості» від 01 жовтня 2008 р. № 1294-р. та від 30 жовтня 2008 р. № 1369-р ;

- Наказ Національного агентства екологічних інвестицій України «Про затвердження Інструкції про реалізацію проектів спільного впровадження за національною процедурою» від 18 грудня 2008 р. № 79 та ін⁵.

Однак, у цілому, стан виконання Кіотського протоколу в Україні не можна назвати успішним. Низку документів, відповідно до вимог Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 272-р), не прийнято. У першу чергу це стосується проекту Закону України про регулювання обсягу антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. У 2009 р. на розгляді Верховної Ради України знаходились два законопроекти (реєстр. № 4750 від 01.07.2009 р. «Проект Закону України про регулювання обсягу антропогенних викидів та поглинання парникових газів» та № 5166 від 01.07.2009 р. «Проект Закону України про екологічний ринок України»⁶, які за наслідками науково-правової експертизи викликали низку зауважень і були відправлені на доопрацювання.

Крім того, у Плані діяльності Національного агентства екологічних інвестицій України з підготовки проектів регуляторних актів на 2009 рік, затвердженого його наказом від 15 грудня 2008 р. № 78, передбачалось прийняття Закону України «Про особливості оподаткування операцій, пов'язаних з реалізацією проектів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів». Цей Закон мав би створити сприятливі умови для реалізації заходів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів, врегулювання питань, пов'язаних з оподаткуванням операцій, що виникають під час їх реалізації, зменшення податкового та фінансового тиску на українські підприємства, що реалізують відповідні проекти.

Залишається недостатнім також державне фінансування відповідних заходів та їх фінансова підтримка з альтернативних джерел (коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища та міжнародної технічної допомоги). Лише планується розроблення Національного плану заходів щодо адаптації до зміни клімату з визначенням джерел їх фінансування, а також рекомендацій щодо розроблення відповідного плану заходів для місцевих органів виконавчої влади⁷.

Такий стан виконання зобов'язань зумовлений також і низьким рівнем обізнаності відповідних фахівців, а також частими кадровими змінами у складі центральних органів виконавчої влади. Не запроваджується також і громадського обговорення проектів нормативно-правових документів з питань зміни кліма-

ту, інформаційних та стратегічних матеріалів, що направляються до Секретаріату Конвенції, як це вимагається Конвенцією. Лише плануються заходи щодо підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів виконавчої влади з питань імплементації зазначених міжнародних документів. Важливе значення має й підготовка наукового, технічного та управлінського персоналу, відповідального за їх реалізацію, а також розміщення та постійне оновлення інформації про зміну клімату на веб-сайтах Мінприроди України і Нацеконінвестагентства України з метою інформування громадськості про проблеми зміни клімату та його наслідки, стан виконання Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Через два роки строк дії Кіотського протоколу має закінчитись, а зобов'язання по ньому так і залишаються не виконаними, так як і вирішення проблем, пов'язаних зі зміною клімату. Тому на сьогоднішній день перед країнами постає питання підготовки та прийняття нового міжнародного документу, який має бути наступним, що прийде на заміну Кіотського протоколу після 2012 р. Так, у грудні 2009 р. у Копенгагені (Данія) проходив кліматичний саміт ООН зі зміни клімату, присвячений виконанню Кіотського протоколу та визначенню планів на майбутній період. На саміті виникла досить жорстка суперечка між країнами щодо питань скорочення викидів. Саміт закінчився підписанням поки що політичної угоди (Копенгагенська угода), ініціаторами якої стали США, Китай, Індія, Бразилія і ПАР, що не приєдналися до Кіотського протоколу. Угода не стала юридично обов'язковою для сторін. Ці питання мають бути вирішені у найближчому майбутньому, можливо на наступній Конференції Сторін, яка відбудеться у Мехіко через 12 місяців.

¹ Організація, заснована у 1988 році Всесвітньою метеорологічною організацією (ВМО) і Програмою ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) для оцінки ризику глобальної зміни клімату, визваної техногенними факторами (діяльністю людини). Офіційний сайт IPCC – http://www.ipcc.ch/home_languages_main_russian.htm#1.

² Мартазінова В. Ф. Глобальні зміни клімату. // Екологічна енциклопедія: у 3 т. – К.: ТОВ «Центр освіти та інформації», 2007. – Т. 1: А-Е. – С. 228.

³ Продаж дозволів (квот) на забруднення // Екологічна енциклопедія: у 3 т. – К.: ТОВ «Центр освіти та інформації», 2008. – Т. 3: О-Я. – С. 157.

⁴ Див. Довідку до питання порядку денного засідання РНБОУ від 15.06.2007: «Про стан та проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» // <http://www.rainbow.gov.ua>

⁵ Офіційний сайт Верховної Ради України. – www.rada.kiev.ua

⁶ Див.: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.

⁷ Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – www.rada.kiev.ua

Резюме

Стаття присвячена визначенню теоретичних та практичних аспектів виконання в Україні Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату: визначаються поняття та основні причини глобального потепління; мета та основні завдання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату; наводиться економічний механізм, який має підвищити ефективність реалізації зобов'язань за даною Конвенцією, передбачений у Кіотському протоколі. Характеризується стан виконання зобов'язань за Кіотським протоколом в Україні, дається аналіз нормативно-правової бази з відповідних питань. Визначаються перспективи подальшого розвитку відповідних суспільних відносин.

Ключові слова: Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, Кіотський протокол, викиди парникових газів, Копенгагенська угода.

Резюме

Статья посвящена определению теоретических и практических аспектов выполнения в Украине Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата: определяются понятие и основные причины глобального потепления; цель и основные задачи Рамочной конвенции ООН об изменении климата; определяется экономический механизм, повышающий эффективность реализации обязательств по данной Конвенции, предусмотренный в Киотском протоколе. Характеризуются состояние выполнения в Украине обязательств за Киотским протоколом, анализ нормативно-правовой базы по соответствующим вопросам. Определяются перспективы дальнейшего развития соответствующих общественных отношений.

Ключевые слова: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киотский протокол, выбросы парниковых газов, Копенгагенское соглашение.

Summary

The article is devoted determination of theoretical and practical aspects of implementation in Ukraine of Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: a concept and principal reasons of global rise in a temperature is determined; a purpose and basic tasks of Scope the United Nations Framework Convention on Climate Change; an economic mechanism which must promote efficiency of realization of obligations after this Convention is pointed, foreseen in Kyoto Protocol. The state of fulfilling commitments is characterized after Kyoto Protocol in Ukraine, the analysis of normatively-legal base is given on proper questions. The prospects of subsequent development of the proper public relations are determined.

Key words: the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, troop landings of gases of hotbeds, Copenhagen Climate Agreement.

Отримано 4.02.2010