

УДК 341.1; 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.10>

## **ФУНКЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КЛІМАТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНОГО І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**Камінська Н.В.,**  
*доктор юридичних наук, професор,*  
*провідний науковий співробітник*  
*Інституту держави і права*  
*імені В.М. Корецького НАН України,*  
*ORCID: 0000-0002-0466-9428*

### **Камінська Н.В. Функція забезпечення кліматичної політики держави: досвід зарубіжного і міжнародно-правового регулювання**

Метою цієї статті є розкриття природи функції забезпечення кліматичної політики держави, її характеристики, а також досвіду зарубіжного і міжнародно-правового регулювання, реалізації. Акцентовано на підходах до розуміння природи цієї функції крізь призму існуючих міжнародних і європейських стандартів, кліматичної політики Європейського Союзу та її забезпечення у державах-членах. Важливим є дослідження нормативно-правової основи, інституційних механізмів здійснення, врахування загроз кліматичній безпеці, кліматичних ризиків, стратегій щодо кліматичної нейтральності і узгоджених з нею національних енергетичних та кліматичних планів тощо.

Звернуто увагу на необхідність належної реалізації Паризької угоди, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу, Глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року; Зеленого курсу, визначеного Європейською зеленою угодою і Регламенту (ЄС) 2021/1119 про встановлення основи для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламентів (ЄС) № 401/2009 і 2018/19995; Водневої стратегії для кліматично нейтральної Європи, Рамкової стратегії ЄК щодо Сталого Енергетичного Союзу з довгостроковою політикою щодо запобігання зміні клімату, інших актів у напрямі розкриття потенціалу й реалізації досліджуваної функції. Проаналізовано зарубіжний досвід її регламентації та здійснення, зокрема в Ірландії, Німеччині, Італії, Іспанії, Греції, Нідерландах, КНР.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення поняттєво-категорійного апарату у даному напрямі, з огляду на існуючі міжнародно-правові акти та національне законодавство окремих держав, зокрема, у частині уточнення й співвідношення функції забезпечення кліматичної політики держави, кліматичної функції держави, функції забезпечення кліматичної безпеки держави та ін. Визначено перспективні напрями подальших наукових досліджень у даному напрямі, зокрема, механізм реалізації функції забезпечення кліматичної політики держави, специфіка функції забезпечення кліматичної безпеки держави, кліматичної політики Європейського Союзу, кліматичної міграції та кліматичних фінансів, кліматичних податків, кліматичне судочинство, громадський контроль за здійсненням функції забезпечення кліматичної політики держави тощо.

**Ключові слова:** функції держави, кліматична політика, зовнішні функції держави, внутрішні функції держави, кліматична нейтральність, фіскальна політика, кліматична політика ЄС, органи держави, міжнародні стандарти, національне законодавство.

### **Kaminska N.V. The function of ensuring the climate policy of the state: the experience of foreign and international legal regulation.**

The purpose of this article is to reveal the nature of the function of ensuring the climate policy of the state, its characteristics, as well as the experience of foreign and international legal regulation. Emphasis is placed on approaches to understanding the nature of this function through the prism of existing international and European standards, climate policy of the European Union and its provision in member states. It is important to study the regulatory framework, institutional implementation mechanisms,

consideration of threats and challenges to climate security, strategies for climate neutrality and national energy and climate plans agreed with it, etc.

Attention was drawn to the need for proper implementation of the Paris Agreement, the UN Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Global Sustainable Development Goals by 2030; The green course defined by the European Green Agreement and Regulation (EU) 2021/1119 on establishing the basis for achieving climate neutrality and amending Regulations (EU) No. 401/2009 and 2018/19995; The Hydrogen Strategy for a climate-neutral Europe, the Framework Strategy of the EC for the Sustainable Energy Union with a long-term policy to prevent climate change, other acts in the direction of revealing the potential and implementing the function under study. The foreign experience of its regulation and implementation was analyzed, in particular in Ireland, Germany, Italy, Spain, Greece, the Netherlands, and the People's Republic of China.

A conclusion was made about the need to improve the conceptual and categorical apparatus in this direction, taking into account the existing international legal acts and the national legislation of individual states, in particular, in terms of clarification and correlation of the function of ensuring the climate policy of the state, the climate function of the state, the function of ensuring the climate security of the state and oth. Prospective directions for further scientific research in this area have been determined, in particular, the mechanism of implementation of the function of ensuring the climate policy of the state, the specifics of the function of ensuring the climate security of the state, the climate policy of the European Union, climate migration and climate finance, climate taxes, climate justice, public control of the implementation of the function of ensuring the climate policy of the state etc.

**Key words:** functions of the state, climate policy, external functions of the state, internal functions of the state, climate neutrality, fiscal policy, climate policy of the EU, state bodies, international standards, national legislation.

**Постановка проблеми.** З-поміж сучасних тенденцій державно-правового розвитку європейських та інших держав варто відзначити активне становлення кліматичної політики, поряд з раніше усталеними екологічною, енергетичною та іншими галузевими політиками держав, а також наднаціональних утворень, зокрема, Євросоюзу. Глобалізація та інтеграція сприяють поширенню даного явища на політику і правові системи окремих держав, причому даний вид політики відзначається зумовленістю природними, техногенними, іншими факторами, а також впливом і взаємодією різних правопорядків (міжнародного, наднаціонального і національного), стандартизацією і необхідністю своєчасного та ефективного правового регулювання, механізмів реалізації, державної і міжнародної підтримки тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Як в українській, так і зарубіжній науці питання, пов'язані з кліматичною політикою держави, кліматичною політикою міжнародних організацій, кліматичною політикою ЄС, відповідними безпековими, фінансовими, включаючи фінансові, аспектами, все частіше стають предметом наукових досліджень, аналітичних й експертних, інформаційних матеріалів тощо. Зокрема, варто відзначити наукові результати, отримані такими ученими як Білоцький С., Карлін М., Костюченко Ю., Кулько А., Медведєва М., Остудімов Б., Пожидаєва М., Проць Н., Якимчук Н., Abbing V., Blocher J., Böhnke J., Bradeen E., Eidt Fekete H., Gilbert A.V., Gottlieb C., Gharbaoui D., Hartmann J., Higham C., Höhne N., Knierim L., Khosla S., Kelleher O., Kolendo A.E., Marter Kenyon J., Narulla H., Richert K., Röber G.-M., Setzer J., Speksnijder M., Volz U., Willers M. та ін. Належність згаданих авторів до різних галузей науки демонструє міжгалузеву природу проблематики кліматичної політики, кліматичної безпеки, але, на нашу думку, слід привернути увагу наукової спільноти, насамперед, до теоретичних, порівняльно-правових аспектів забезпечення кліматичної політики як функції держави.

Отже, **метою даної статті** є розкриття природи функції забезпечення кліматичної політики держави, її характеристики, а також досвіду зарубіжного і міжнародно-правового регулювання, реалізації.

**Виклад основних результатів дослідження.** Значна антропологічна активність, як відомо, має позитивні й негативні наслідки як для самої людини, суспільств, так і всього світового співтовариства. Навколишнє природне середовище є особливо вразливим у даному контексті, зокрема, водні ресурси, повітря, клімат тощо. Ще у ХХ ст. загальну стурбованість на рівні окремих держав, згодом регіональному, транскордонному й зрештою універсальному рівнях викликали питання зміни клімату та можливої шкоди, що настала або може настати у результаті цього.

Так, яскравим прикладом звернення уваги на проблеми загальноцивілізаційного розвитку стало закріплення серед Глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року, проголошених резолюцією ГА ООН від 25.09.2015 р. № 70/1 цілі 13 «пом'якшення наслідків зміни клімату» (в інших варіантах перекладу «боротьба зі зміною клімату»), пов'язаних з нею деяких інших цілей – 11 «забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів»; 12 «забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва»; 14 «збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку» та ін. [1]. У свою чергу, Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» 30.09.2019 р. передбачено забезпечувати дотримання згаданих Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., включаючи п. 13 «вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками» [2]. Звісно з даною метою необхідним є прийняття відповідних нормативно-правових актів, створення організаційних, інституційних, фінансових та інших умов.

Крім вищезгаданого доцільно виокремити певну діяльність у напрямі забезпечення кліматичної безпеки, кліматичної політики загалом, спрямовану на розширення міжнародної співпраці, розробки і реалізації міжнародних стандартів, підтримку реформ у даній сфері на національному рівні окремих спеціалізованих установ ООН, що мають статус самостійних міжнародних організацій у системі ООН, – ПРООН, ЮНІДО, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ІКАО, ВМО, ВООЗ, МАГАТЕ, ФАО та ін. Так, Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) зосереджена першочергово на таких тематичних пріоритетах як зміна клімату; управління екосистемами; стихійні лиха та конфлікти; екологічне управління і т.д. [3]; Всесвітня метеорологічна організація (ВМО) – на розробці кліматичних індексів для енергетики, які б відображали «чутливість клімату» в різних галузях і підгалузях, зокрема, енергетичній; з-поміж завдань Програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», Міжнародної гідрологічної програми та ін. – охорона всесвітніх природних надбань; стале використання природних ресурсів, вплив кліматичних змін на джерела енергії, підготовка персоналу у сфері управління ресурсами навколишнього середовища, розвиток загальної екологічної освіти тощо [4-5].

Перехід до кліматичної нейтральності й належне виконання Паризької угоди, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу, Зеленого курсу, визначеного Європейською зеленою угодою і Регламенту (ЄС) 2021/1119 Європарламенту і Ради про встановлення основи для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 401/2009 та Регламенту (ЄС) 2018/19995 зумовлює наступні активності: визначення на державному рівні загальних засад державної кліматичної політики та її цілей; створення системи планування заходів щодо скорочення викидів у таких сферах як будівництво, транспорт, сільське та лісове господарство; створення системи моніторингу прогресу у досягненні кліматичної нейтральності тощо [6].

Дорожньою картою заходів, що мають перетворити ЄС на ефективну, стійку, конкурентоспроможну та кліматично нейтральну економіку (до 2050 року), визначено Європейський зелений курс, офіційно представлений Європарламентом 2019 р. і його метою визначено концептуалізацію «зеленої» економіки й економічного зростання для забезпечення життя людини в гармонії з планетою, її ресурсами, поряд з модернізацією кліматичної політики [7]. Передбачені Європейським зеленим курсом конкретні політики й заходи, а саме: прийняття стратегій розумної секторальної інтеграції, промислової стратегії, плану дій із кругової економіки, реформування будівельної галузі, стратегії розвитку вітрових електростанцій на морях, стратегії щодо хімічних речовин, стратегії з біорізноманіття, лісової стратегії; прийняття Кліматичного закону та нових редакцій регламентів і директив про енергетичне оподаткування, транспорт, сільське господарство, відходи, впровадження фінансових інструментів, наприклад механізму «справедливого переходу».

На цій підставі держави-члени ЄС здійснюючи функцію забезпечення кліматичної політики держави, приймають і реалізують національні стратегії, плани адаптації, з урахуванням Стратегії ЄС щодо адаптації до зміни клімату. Це зумовлює врахування вразливості певних секторів і продовольчої безпеки, а також постійне оновлення стратегій, інформації до звітів, що подаються до органів Союзу. Поряд з цим приймаються керівні принципи, що визначають загальні принципи і практику задля ідентифікації, класифікації й управління матеріальними фізичними кліматичними ризиками при плануванні, розробці, виконанні й моніторингу проектів і програм [8]. Важливо, щоб політика ЄС і політики держав-членів були узгодженими, послідовними і взаємно підтримуваними, забезпечуючи спільну вигоду та інтеграцію адаптації до зміни клімату у різних

сферах, у т.ч. екологічної й соціально-економічної політики, зовнішньої діяльності. Інші аспекти, що потребують врахування, це інтереси найбільш вразливих і постраждалих груп населення, окремих секторів, вплив зміни клімату через оцінку ризику кліматичної вразливості, адаптаційні заходи, інвестиції та планування в рамках бюджету ЄС і його держав-членів, консультації з громадянським суспільством.

Власне такі заходи сприятимуть підтримці громадян і територіальних (місцевих) громад у процесі трансформації до кліматичної нейтральності, причому згідно чинних регламентів активна громадська й соціальна участь у боротьбі зі змінами клімату має заохочуватися на всіх рівнях – національному, регіональному та місцевому – в інклюзивній та доступній формі [9]. Тобто, це дозволяє виокремити різносторонній потенціал функції забезпечення кліматичної політики.

Слід зауважити, що у Водневій стратегії для кліматично нейтральної Європи, Рамковій стратегії ЄК щодо Сталого Енергетичного Союзу з довгостроковою політикою щодо запобігання зміні клімату та інших документах встановлено певний обсяг завдань щодо реалізації досліджуваної функції.

На основі принципів прямої дії права ЄС, його пріоритету над національним правом, законодавчі акти Союзу є обов'язковими для держав-членів. При цьому, експерти підкреслюють, що такі держави можуть не імплементувати в національне законодавство вимоги Регламенту (ЄС) 2021/1119 (Європейського кліматичного закону). Тому, зокрема, у Польщі відсутній закон про засади кліматичної політики, хоча на даному етапі й розпочата його підготовка, а закони Данії, Німеччини, Нідерландів, Норвегії, Австралії свідчать, що детальна регламентація засад кліматичної політики практично не застосовується, за винятком Ірландії. Основні кліматичні цілі та мету кліматичної нейтральності в усіх державах визначає парламент, який заслуховує звіти про виконання квот на викиди або національно визначених внесків (згідно Кіотського протоколу), звітів щодо кліматичної політики, згадані цілі періодично оновлюються, а політики – переглядаються. Під час ухвалення рішень з питань кліматичної політики і консультативно-дорадчий орган (здійснює оцінку (експертизу) підготовлених виконавчою владою звітів та доповідей, а також надає додаткові матеріали (висновки) для звітування), і державні органи проводять консультації з громадськістю [6; 9].

Вартий уваги у контексті становлення функції забезпечення кліматичної політики в Україні успішний зарубіжний досвід правового регулювання і правозастосування. Так, ірландський Закон про кліматичні дії та низьковуглецевий розвиток є цікавим та оптимальним як у структурному, так і змістовному сенсі. Тут визначено основну термінологію використану в Законі чи міститься посилання на статті, які їх визначають. Закон не обмежує міжнародні зобов'язання, виконання директив ЄС, акти парламенту, які є та будуть прийняті в майбутньому з охорони навколишнього середовища. У ст. 3 регламентовано цілі національної кліматичної політики: держава повинна для зменшення ступеня подальшого глобального потепління продовжити заходи та досягти переходу не пізніше ніж до кінця 2050 р. до кліматично стійкої, багатой біорізноманіттю, екологічно стійкої та кліматично нейтральної економіки. З цією метою (профільний) міністр розробляє та подає на розгляд уряду для затвердження вуглецеві бюджети, стелі секторальних викидів, план дій щодо клімату, національну довгострокову стратегію кліматичних заходів і національну систему адаптації [10].

Не цілком погоджуємось з наведеним висновком про виключно успішний досвід Ірландії. Так, в Іспанії діють Закон «Про зміну клімату та енергетичний перехід», прийнятий іспанським парламентом і затверджений королем Іспанії 2021 р., Стратегічна енергетична та кліматична рамкова програма держави, Національний комплексний енергетичний та кліматичний план («PNIЕС») на 2021–2030 роки і т.д. У Греції прийнято Національний енергетичний і кліматичний план (NECP), що становить дорожню карту для здійснення конкретних заявлених цілей до 2030 р.; Національний закон про клімат № 4936/2022, що встановлює заходи і політику адаптації країни до зміни клімату, забезпечення декарбонізації до 2050 р. В Італії прийнято Інтегрований національний енергетичний та кліматичний план (PNIЕС, 2021) як підзаконний акт; Національна кліматична угода, укладена між урядом Нідерландів, промисловістю та іншими зацікавленими сторонами 2019 р., прийнято Положення про визначення категорій сталого виробництва енергії та зміни клімату 2022 р. У КНР було схвалено кліматичну політику 2007 р., Енергетичну політику Китаю 2012 р., з врахуванням попередньої, наразі представлено нову енергетичну та кліматичну політику Китаю, задля досягнення вуглецевої нейтральності до 2060 р. [5; 11] Відповідно створені й



функціонують спеціальні міністерства, інші урядові відомства, що зосереджені на удосконаленні й розвитку кліматичної політики держав, функції забезпечення кліматичної політики держави. Наприклад, Міністерство клімату і навколишнього середовища Польщі, Федеральне міністерство економіки та змін клімату Німеччини і т.і.

Реалізація і розвиток згаданої функції в умовах української дійсності потребує вивчення такого досвіду, врахування кращих успішних зарубіжних практик, особливо на шляху адаптації національного законодавства до стандартів ЄС у сфері клімату. Тому модернізація національної кліматичної політики має зосереджуватись на визначення основоположних засад національної кліматичної політики, її цілей та системи планування заходів щодо скорочення викидів у будівництві, транспорті, сільському й лісовому господарстві; затвердженні відповідно до цілей і принципів кліматичної політики національної довгострокової стратегії щодо кліматичної нейтральності і узгодженого з нею національного енергетичного та кліматичного плану. Наступним етапом повинно стати впровадження системи торгівлі викидами, імплементації інших заходів згідно із зобов'язаннями за актами ЄС щодо клімату та енергетики. [6; 9; 11-12]

**Висновки.** На основі здійсненого аналізу можна підсумувати, що спостерігається активний розвиток функції забезпечення кліматичної політики держави, особливо це стосується держав-членів ЄС. Для України як кандидата на членство у Євросоюзі пізнавальне значення має досвід інших держав, зокрема, у контексті регламентації основних засад цієї функції та механізмів реалізації. Тому при розробці законодавчих ініціатив в Україні цікавими є успішні зарубіжні практики Ірландії, Німеччини, Італії, Іспанії, Греції, Нідерландів, КНР і т.д. Водночас спостерігаються певні відмінності у підходах до розуміння природи цієї функції, її складових елементів, інструментів забезпечення.

Тому необхідним є удосконалення поняттєво-категорійного апарату у даному напрямі, з огляду на існуючі міжнародно-правові акти і національні правові традиції, зокрема, у частині уточнення й співвідношення функції забезпечення кліматичної політики держави, кліматичної функції держави, функції забезпечення кліматичної безпеки держави та ін. Можна виокремити перспективні напрями подальших наукових досліджень, зокрема, механізм реалізації функції забезпечення кліматичної політики держави, специфіка функції забезпечення кліматичної безпеки держави, кліматичної політики ЄС, кліматичної міграції і кліматичних фінансів, кліматичних податків, досягнення кліматичної нейтральності, комплексна оцінка кліматичних ризиків, прогнозування у сфері зміни клімату, кліматичне судочинство, громадський контроль за здійсненням тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 17 Goals to Transform Our World. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment>.
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
3. United Nations Environment Programme. URL: <http://www.unep.org/PDF/FinalMTSGCSS-X-8.pdf>.
4. About the Man and the Biosphere Programme (MAB) UNESCO. URL: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/about-mab>.
5. Камінська Н., Остудімов Б. Забезпечення енергетичної безпеки: теоретичні, міжнародно-правові та конституційно-правові засади: монографія. Київ, 2024. 250 с.
6. Інформаційні довідки щодо реформування національної кліматичної політики; участі громадськості у формуванні та реалізації державної кліматичної політики в державах-членах ЄС; ролі парламенту у формуванні державної кліматичної політики та контролі за її реалізацією (на прикладі парламентів держав-членів ЄС); адаптації законодавства України до права ЄС у сфері клімату. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33020.pdf>; <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33073.pdf>; <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33071.pdf>; [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry\\_policy/inform\\_references-indst/page/2](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/page/2).
7. The European Green Deal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.
8. Methodology to determine the Paris Agreement alignment of EBRD investments. URL: <https://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/methodology-to-determine-the-paris-agreement-alignment-of-ebrdinvestments.pdf>.

9. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо актів міжнародного права та законодавчого регулювання у зарубіжних державах питань кліматичної політики. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32451.pdf>.
10. Przedstawiono pierwszy w Polsce projekt ustawy o ochronie klimatu. URL: <https://www.terazsrodowisko.pl/aktualnosci/projekt-ustawa-o-ochronie-klimatu-fundacja-ClientEarth-13287.html>.
11. Камінська Н.В., Демиденко В.О. Сталий енергетичний розвиток: міжнародні, конституційно-правові та доктринальні засади. *Європейські перспективи*. 2023. № 3. С. 133–140. DOI: 10.32782/EP.2023.3.17.
12. Камінська Н., Муза О., Демиденко В. Глобальна енергетична політика: проблеми концептуалізації та інституціоналізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023, № 4. С. 771–775. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/187>.