

Краснова Юлія Андріївна

доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу проблем модернізації господарського права та законодавства Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»

ORCID 0000-0001-7898-9603

**ЗЕЛЕНЕ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЯК ПРАВОВА, СОЦІАЛЬНА Й ЕКОЛОГІЧНА ОСНОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ:
ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ**

У представленій роботі аналізується законопроект «Про засади зеленого відновлення України» та його зв'язок з європейським законодавством. Зазначається, що законопроект, який мав би інтегрувати широкий спектр положень ЄС, по суті, обмежується імплементацією лише Регламенту ЄС 2020/852 про таксономію сталих видів економічної діяльності. Аналіз виявляє низку недоліків: нечітку мету, відсутність конкретних правових механізмів та недостатню інтеграцію з існуючим вітчизняним законодавством. В роботі наводяться рекомендації для вдосконалення законопроекту.

Ключові слова: зелене відновлення країни, сталий розвиток, екологічна безпека, законодавчі ініціативи, євроінтеграція.

Krasnova Yuliia

Dr. Sc. (Law), Associate Professor, Leading Researcher

*Department of Economic Law and Legislation Modernization V. K. Mamutov
Institute of Economic and Legal Research National Academy of Sciences of Ukraine*

ORCID 0000-0001-7898-9603

GREEN RENOVATION OF UKRAINE AS A LEGAL, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL BASIS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: LEGAL ANALYSIS OF LEGISLATIVE INITIATIVES

The presented work analyzes the draft law «On the principles of green recovery of Ukraine» and its connection with European legislation. It is noted that the draft law, which should integrate a wide range of EU provisions, is essentially limited to the implementation of only EU Regulation 2020/852 on the taxonomy of sustainable economic activities. The analysis reveals a number of shortcomings: an unclear goal, the absence of specific legal mechanisms, and insufficient integration with existing domestic legislation. The work provides recommendations for improving the draft law.

Keywords: green recovery of the country, sustainable development, environmental safety, legislative initiatives, European integration.

Після початку повномасштабної агресії російської федерації, Україна зіткнулась із безпрецедентними викликами, що охоплюють усі сфери суспільного життя. Відновлення країни потребує не лише фізичної реконструкції, а й переосмислення стратегічних засад розвитку. У цьому контексті концепція зеленого відновлення постає як інтегрована модель, що поєднує екологічні, соціальні та економічні принципи сталого розвитку.

Слід нагадати, що «сталий розвиток», як концепт, сформувався на перетині екологічної, соціальної та економічної політики. Відповідно до Декларації Ріо-де-Жанейро (1992), сталий розвиток розглядається, як розвиток, який задовольняє потреби сучасного покоління, не ставлячи під загрозу можливості майбутніх поколінь. У контексті України, ця парадигма знайшла відображення в Законі України «Про основні засади державної екологічної політики на період до 2030 року», а також у національних цілях сталого розвитку, адаптованих до Цілей ООН.

Отже, концепція зеленого відновлення країни має включати в усі сфери такого відновлення принцип екологізації, передбачений в статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та розкритий в усьому екологічному законодавстві України та який ще називають принципом забезпечення екологічної безпеки.

За таким же принципом будується й законодавство Європейського Союзу з цього питання [1]. Серед ключових нормативних актів ЄС з питань зеленого розвитку останніх років можна назвати Європейський зелений курс, який містить політичну стратегію досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року [2],

Регламент ЄС 2020/852 про таксономію сталих видів економічної діяльності [3], Директиву 2022/2464/ЄС щодо звітності про корпоративний сталий розвиток [4], Директиву 2024/1760/ЄС про належну перевірку корпоративної стійкості [5], Делегований Регламент ЄС 2023/2772 щодо стандартів звітності про сталий розвиток [6], Регламент ЄС 2023/956 про створення Механізму вуглецевого коригування на кордоні [7], Регламент ЄС 2019/2088 про розкриття інформації, пов'язаної зі стійкістю у секторі фінансових послуг [8], Директива 2003/87/ЄС про створення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Європейського Союзу [9] та ін.

Тому, при вивченні положень законопроекту «Про засади зеленого відновлення України» (далі – Законопроект) були проаналізовані й усі вищенаведені документи ЄС.

З проведеного аналізу випливає наступне. Анонсований 30 червня 2025 року Законопроект представлений Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України, як нормативна реалізація пункту 8 «Екологічна безпека» Формули миру Президента України, мав би включати усі вищенаведені положення, і не тільки, але незважаючи на підтримку ПРООН, виявився лише джерелом інтеграції у вітчизняне правове поле Регламенту ЄС 2020/852 про таксономію сталих видів економічної діяльності.

Слід відзначити, що названий Регламент встановлює технічні критерії оцінки «екологічної сталості» інвестиційних проєктів. Зокрема, Регламентом визначається необхідність створення єдиної класифікації економічної діяльності, яка вважається екологічно сталою з метою: а) спрямувати капітал у проєкти, що підтримують екологічні цілі; б) забезпечити прозорість для інвесторів; в) запобігти «зеленому грінвошингу» (маніпулятивній практиці створення образу екологічно відповідального підприємства, не маючи для цього реальних екологічних підстав).

Регламентом визначається шість екологічних цілей, яким має відповідати економічна діяльність задля отримання інвестування, зокрема: 1) пом'якшення зміни клімату; 2) адаптація до зміни клімату; 3) стале використання та охорона

водних і морських ресурсів; 4) перехід до циркулярної економіки; 5) запобігання забрудненню; 6) охорона та відтворення біорізноманіття та екосистем.

Для кожної з шести екологічних цілей встановлюються технічні скринінгові критерії, які визначають, яка діяльність вважається екологічно сталою.

Ці критерії розробляються та оновлюються Європейською комісією у вигляді делегованих актів. Наприклад:

- 04.06.2021 р. Європейською комісією прийнятий Делегований акт щодо кліматичних цілей (2021/2139) (*Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2139*) [10], яким встановлюються технічні критерії для діяльності, яка суттєво сприяє пом'якшенню зміни клімату та адаптації до неї (може застосовуватися для сфери будівництва енергоефективних будівель, виробництва електроенергії з сонячної енергії);

- 06.07.2021 р. Європейською комісією прийнятий Делегований акт щодо розкриття інформації (2021/2178) (*Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2178*) [11], який встановлює формати та вимоги до звітності для компаній щодо відповідності їхньої діяльності таксономії в частині звітування про частку обороту, капітальних та операційних витрат, які відповідають критеріям екологічної сталості у сфері природного газу та ядерної енергетики;

- 27.06.2023 р. Європейською комісією приймається Делегований акт щодо нефінансових екологічних цілей (2023/2486) (*Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2486*) [12], яким визначаються критерії для діяльності, що сприяє: раціональному використанню водних ресурсів; переходу на циркулярну економіку; запобіганню забрудненню та відновленню біорізноманіття. Ці критерії є важливими для видів діяльності, пов'язаних з переробкою відходів, оскільки вимагають мінімального рівня їх повторного використання та утилізації, а також для сфери водопостачання та очищення стічних вод, через встановлення вимоги забезпечити ефективність такої діяльності у понад 90% при видаленні забруднюючих речовин.

При співвідношенні представленою Регламенту ЄС 2020/852 та Законопроєкту, перш за все, привертає увагу мета, задля якої розроблені обидва документи:

– мета Регламенту (ЄС) 2020/852 – створення єдиної системи класифікації екологічно сталих видів економічної діяльності в межах ЄС з метою сприяння сталому інвестуванню, забезпечення прозорості, підтримання бізнесу, знищення ринкової фрагментації;

– мета Законопроєкту – врахування та інтеграція екологічних та кліматичних міркувань у процес комплексного відновлення України від наслідків російської збройної агресії та з метою переходу України до зеленої економіки.

Зазначене підтверджує той факт, що Регламент (ЄС) 2020/852 має вужчу мету ніж Законопроєкт, а тому останній має містити більш розширений перелік заходів для належного повоєнного відновлення країни.

Наприклад, «врахування та інтеграція» включають в себе вбудову екологічних і кліматичних критеріїв в усі етапи планування, фінансування, реалізації та моніторингу відновлення. «Комплексне відновлення» – охоплює інфраструктуру, промисловість, агросектор, міське планування, екосистеми. Тобто, «екологічні міркування» мають бути наскрізними. «Перехід до зеленої економіки» означає: декарбонізацію енергетики; ресурсощадні технології в промисловості; екологічну модернізацію міст; кліматично нейтральні рішення у транспорті, будівництві, сільському господарстві.

Враховуючи таке, Законопроєкт має містити чіткі вимоги до кожного з перерахованих напрямів господарської діяльності за прикладом Розділу XI «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та відповідні механізми забезпечення їх належної реалізації.

Натомість, детальний аналіз положень Законопроєкту, змушує зупинитися на наступних питаннях:

1) чи може бути метою будь-якого нормативно-правового акта «міркування»?

Як вже зазначалося, мета Законопроєкту визначена як: «врахування та інтеграція екологічних та кліматичних міркувань у процес комплексного відновлення України від наслідків російської збройної агресії та з метою переходу України до зеленої економіки». Тобто, по факту, метою нормативно-правового акта є «роздуми про відновлення», що, як мінімум, суперечить техніці нормопроектування;

2) чи можливе подолання гуманітарних, соціальних, економічних та інших наслідків російської збройної агресії за допомогою цілей зеленого відновлення, передбачених у статті 5 (цілі зеленого відновлення) представленою Законопроєкту?

Вбачається, що представлені цілі мають важливе значення лише для подолання екологічних наслідків збройної агресії та не стосуються інших наведених наслідків;

3) чи розкриває представлений Законопроєкт систему заходів, обов'язкових для здійснення зеленого відновлення?

В статті 2 (визначення термінів) Законопроєкту автори надають визначення терміну «сталі (зелені) заходи з відновлення», розкриваючи його як (заходи, предметом (об'єктом) яких є економічна діяльність, що за результатами оцінки сталості, відповідно до положень цього Закону, відповідає вимогам положень статті 8 цього Закону», яка в свою чергу має назву «Умови сталості економічної діяльності». При цьому, до таких «умов» сталості економічної діяльності належать: а) вона робить значний внесок у досягнення однієї чи більше цілей, визначених у статті 5 (цілі зеленого відновлення) цього Закону; б) не завдає значної шкоди жодній із цілей, визначених у статті 5 цього Закону; в) відповідає технічним критеріям, встановленим згідно зі статтею 17 цього Закону; г) відповідає мінімальним соціальним гарантіям, зазначеним у статті 18 цього Закону. Хоча, напевно це «умови», скоріше «критерії» відповідності діяльності, як то визначено в делегованих актах. Крім того, чи можна назвати заходи із зеленого відновлення країни належними, якщо вони мають відповідати мінімальним соціальним гарантіям?

Таке означає, що вже на етапі нормопроекування в документ, який збираються назвати «Законом» навмисно закладається положення, що суперечить принципу сталого розвитку та принципам правотворчої діяльності, викладених в Законі України «Про правотворчу діяльність», що нівелює всі інші напрацювання з цього питання.

Також, в ст. 35 Законопроєкту для реалізації державної політики у сфері зеленого відновлення, передбачається створення Національної ради з питань зеленого відновлення України, повноваження якої розкриті в частині 2 цієї статті. Частиною 3 цієї ж статті визначається, що до складу Ради будуть входити представники центральних органів виконавчої влади, асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, громадських об'єднань, саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, благодійних та релігійних організацій. В цьому ракурсі цікавим питанням постає співвідношення діяльності цієї Ради в межах існуючої реформи децентралізації, розпочатої вже за часів війни з РФ у 2014 році.

З наведеного випливає, що, як в Регламенті (ЄС) 2020/852, так і в представленому Законопроєкті, крім загальних лозунгів про врахування цілей зеленого відновлення, не міститься жодних конкретних правових та інших заходів, які б формували процес відновлення країни за усіма сферами і напрямками суспільного життя. Натомість, в статті 33 Законопроєкту вказується, що зазначені питання будуть вирішені в Національній стратегії зеленого відновлення України, яку буде розробляти «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики зеленого відновлення», тобто Національна рада з питань зеленого відновлення України.

Законопроєктом також вводяться ряд оціночних понять, зокрема: «значний внесок», «суттєве сприяння», «значна шкода», «спільнотворення» та ін. В статтях 10-16 Законопроєкту автори намагаються сформулювати межі такого «внеску» та «сприяння», однак з наведеного випливає, що вони є умовними і контроль за їх невиконанням не передбачений.

Крім того, Законопроект не містить жодних посилань на інші нормативно-правові акти, які напрацьовувались десятиліттями в Україні в частині формування сталого розвитку країни, з урахуванням вимог до його економічної, екологічної та соціальної складових та які вже включають широкий спектр, зокрема, правових засобів забезпечення екологічної безпеки, які перетинаються з питаннями зеленого відновлення країни.

За словами Голови громадської організації «Всеукраїнська екологічна ліга» Тетяни Тимочко: «Зелене відновлення країни має відповідати таким принципам, як: 1) наскрізності, кроссекторальності природоохоронної та кліматичної політики для всіх галузей економіки під час зеленої відбудови країни, 2) збалансованого розвитку зеленої відбудови; 3) відповідності відбудови екологічним стандартам; 4) прозорості залучення громадськості та громад до прийняття рішень; 5) ефективного функціонування і використання цільових/донорських фондів для післявоєнного відновлення і розбудови зеленої економіки; 6) гендерної рівності та інклюзії» [13].

Однак представлений Законопроект не містить чіткості формулювань у дотриманні цих принципів.

Таким чином, Законопроект «Про засади зеленого відновлення України» є важливим кроком у напрямі нормативного оформлення екологічної складової післявоєнного відновлення. Водночас його поточна редакція не забезпечує правової визначеності, системності та повної відповідності принципам сталого розвитку. Для підвищення ефективності законодавчої ініціативи, на нашу думку, доцільно: 1) конкретизувати мету та завдання акта відповідно до нормопроєктувальної техніки; 2) розширити перелік цілей, включивши соціальні та економічні аспекти; 3) встановити чіткі правові механізми реалізації заходів; 4) інтегруватися з положеннями вітчизняного законодавства; 5) закріпити принципи прозорості, інклюзії, участі громадськості; 6) забезпечити відповідність Законопроекту європейським стандартам зеленого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський зелений курс і кліматична політика України: аналіт. доп. / С.П. Іванюта, Л.М. Якушенко; за заг. ред. А.Ю. Сменковського. Київ: НІСД, 2022. 95 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2022.12>
2. Європейський Зелений Курс. Представництво України при Європейському Союзі. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobotnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda>.
3. Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj/eng>.
4. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj/eng>.
5. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng>.
6. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council as regards sustainability reporting standards. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj/eng.
7. Regulation (EU) 2023/956 establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html>.
8. Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj/eng>.

9. Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-emissions-trading-system.html>.

10. Consolidated text: Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2139 of 4 June 2021 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to climate change mitigation or climate change adaptation and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/2139/2025-01-08/eng.

11. Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2178 of 6 July 2021 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by specifying the content and presentation of information to be disclosed by undertakings subject to Articles 19a or 29a of Directive 2013/34/EU concerning environmentally sustainable economic activities, and specifying the methodology to comply with that disclosure obligation. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/2178/oj/eng.

12. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2486 of 27 June 2023 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to the sustainable use and protection of water and marine resources, to the transition to a circular economy, to pollution prevention and control, or to the protection and restoration of biodiversity and ecosystems and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives and amending Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2486/oj/eng.

13. Платформа зеленого відновлення України: від декларацій до дій. *Екологія. Право. Людина*. URL: <https://epl.org.ua/announces/platforma-zelenogo-vidnovlennya-ukrayiny-vid-deklaratsij-do-dij/>.

REFERENCES

1. Yevropeiskyi zelenyi kurs i klimatychna polityka Ukrainy: analit. dop. / S. P. Ivaniuta, L. M. Yakushenko; za zah. red. A.Iu. Smenkovskoho. Kyiv: NISD, 2022. 95 s. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2022.12> [in Ukrainian].
2. Yevropeiskyi Zelenyi Kurs. *Predstavnytstvo Ukrainy pry Yevropeiskomu Soiuzi*. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobotnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda> [in Ukrainian].
3. Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj/eng> [in English].
4. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj/eng> [in English].
5. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng> [in English].
6. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council as regards sustainability reporting standards. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj/eng [in English].
7. Regulation (EU) 2023/956 establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html> [in English].
8. Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj/eng> [in English].

9. Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-emissions-trading-system.html> [in English].

10. Consolidated text: Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2139 of 4 June 2021 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to climate change mitigation or climate change adaptation and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/2139/2025-01-08/eng [in English].

11. Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2178 of 6 July 2021 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by specifying the content and presentation of information to be disclosed by undertakings subject to Articles 19a or 29a of Directive 2013/34/EU concerning environmentally sustainable economic activities, and specifying the methodology to comply with that disclosure obligation. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/2178/oj/eng [in English].

12. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2486 of 27 June 2023 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to the sustainable use and protection of water and marine resources, to the transition to a circular economy, to pollution prevention and control, or to the protection and restoration of biodiversity and ecosystems and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives and amending Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2486/oj/eng [in English].

13. Platforma zelenoho vidnovlennia Ukrainy: vid deklaratsii do dii. *Ekolohiia. Pravo. Liudyna*. URL: <https://epl.org.ua/announces/platforma-zelenogo-vidnovlennya-ukrayiny-vid-deklaratsij-do-dij/> [in Ukrainian].