

*Грицевич А. І.,**аспірант кафедри конституційного права та галузевих дисциплін**Навчально-наукового інституту права та гуманітарних наук**Національного університету водного господарства та природокористування**ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6857-9260>*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЕТАПНОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ КВОТАМИ НА ВИКИДИ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті автором здійснено аналіз адміністративно-правових засад поетапного запровадження національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні (далі – НСТВ). Актуальність обраної теми зумовлена тим, що перехід від системи моніторингу, звітності та верифікації (далі – МЗВ) до повноцінної системи торгівлі квотами потребує ухвалення спеціального закону, послідовного формування дозвоільних процедур, реєстрової інфраструктури, впровадження правил регламентування системи, нагляду за ринком, відповідальності операторів та механізмів використання доходів. Мета дослідження полягає у тому, щоб визначити основні нормативно-правові передумови послідовності запуску НСТВ з урахуванням чинного законодавства України у сфері кліматичної безпеки, проекту спеціального закону, урядового плану заходів, актів у сфері МЗВ, технічних рекомендацій щодо створення і впровадження системи та базових актів права Європейського Союзу. Методологічну основу становлять формально-юридичний, порівняльно-правовий і системно-структурний методи, що дали змогу проаналізувати НСТВ як інструмент публічного адміністрування, пов'язаний із достовірністю даних про викиди, визначеністю повноважень органів влади, прозорістю обігу квот і передбачуваністю правових наслідків для операторів. За результатами дослідження автором встановлено, що поетапність запровадження НСТВ доцільно розглядати як практичну послідовність правових та інституційних кроків, серед яких: підготовка нормативної бази і даних МЗВ, запуск контролюваної першої фази, поступове посилення ринкових інструментів, а надалі поглиблення сумісності з підходами СТВ ЄС. Обґрунтовано, що перехід між етапами має залежати від календарних строків, фактичної готовності ключових елементів системи, зокрема, спеціального закону і підзаконних процедур, компетентного органу та адміністратора, реєстру, аукціонної платформи, акредитованої верифікації, санкційного механізму і зрозумілого порядку спрямування доходів на декарбонізацію. Окрему увагу у дослідженні приділено необхідності врахування воєнних і повоєнних умов. Встановлено, що у таких умовах надто швидке запровадження фінансово значущих зобов'язань може посилити ризики формального виконання, спорів з операторами та регуляторного опору з боку зацікавлених сторін. Наукова новизна дослідження полягає у нормативно-аналітичному узагальненні процедури поетапного запуску НСТВ як адміністративно-правового процесу, в межах якого ринок квот має спиратися на попередньо створені публічно-правові гарантії достовірності даних, рівності операторів, стабільності реєстру та зв'язку доходів системи з цілями низьковуглецевої модернізації.

Ключові слова: національна система торгівлі квотами; адміністративно-правове регулювання; кліматична політика; моніторинг, звітність та верифікація; квота на викиди; вуглецевий ринок; СВМ; декарбонізація.

Постановка проблеми. Запровадження НСТВ в Україні слугує одним із практичних напрямів встановлення юридично визначених обов'язків окремих операторів. Проблема полягає у виборі економічного інструменту ціноутворення на викиди та готовності адміністративної інфраструктури, зокрема, системи МЗВ, дозволів, реєстрів, аукціонів, контролю, санкцій та процедур використання доходів. За відсутності зазначених елементів НСТВ може залишитися формальністю, яка не забезпечить достовірного обліку викидів, рівного ставлення до суб'єктів, прогнозованості витрат для промисловості. Зважаючи на наведене, безпосереднього наукового й прикладного значення набуває аналіз поетапного запуску НСТВ як послідовності нормативних та організаційних рішень, адаптованих до умов воєнного і повоєнного відновлення.

Стан дослідження. Дослідженням правових, фінансово-правових, кліматично-правових та організаційних передумов запровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів займалися А. С. Дубко [1], О. В. Лозо та А. О. Троян [2], Т. К. Оверковська [3], Н. В. Ільків [4], А. П. Гетьман і Г. В. Анісімова [5], О. В. Матюшина [6], Н. Новицька та І. Хлебнікова [7], О. В. Житкевич, А. О. Азарова і Л. О. Нікіфорова [8], Д. Подольчук [9]. Прикладну основу для аналізу майбутнього дизайну НСТВ становлять технічний звіт Ernst & Young і Compass Lexecon [10], проект закону про НСТВ [11], пояснювальна записка до нього [12], порівняльна таблиця [13] та аналітичний бриф Федерації роботодавців України [14]. Проте недостатньо опрацьованим залишається питання поетапного запуску НСТВ саме з адміністративно-правового погляду, тобто через взаємозв'язок МЗВ, дозвоільного режиму, реєстрової інфраструктури, аукціонування, державного нагляду, санкцій та поступового наближення до правил СТВ ЄС.

Мета дослідження – визначити адміністративно-правові передумови і послідовність поетапного запровадження НСТВ в Україні з урахуванням чинного законодавства, проектних актів та вимог права Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. НСТВ доцільно розглядати передусім як інструмент публічного адміністрування у сфері кліматичної політики. Слід зауважити, що квота набуває економічного значення лише після того, як держава визначає коло

регульованих суб'єктів, порядок моніторингу викидів, процедури видачі дозволу, правила відкриття рахунків у реєстрі, умови купівлі та анулювання квот, а також наслідки невиконання обов'язків оператором. Відповідно, можна виокремити наступну особливість правової природи майбутньої системи. Ринковий механізм працює всередині адміністративно встановлених меж і не може бути відокремлений від дозвільних, контрольних та реєстраційних процедур.

Як вбачається з аналізу преамбули та ст. 1 Закону України від 08.10.2024 № 3991-IX «Про основні засади державної кліматичної політики» (далі – Закон № 3991-IX), правові та організаційні засади державної кліматичної політики пов'язані із загальною метою низьковуглецевого розвитку, досягненням кліматичної нейтральності, виконанням міжнародних зобов'язань України, удосконаленням національної системи інвентаризації антропогенних викидів парникових газів, функціонуванням системи моніторингу та оцінки досягнення цілей державної кліматичної політики [15].

Особливе значення для впровадження НСТВ має п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону № 3991-IX, згідно з яким, кліматична нейтральність визначається як стан, за якого загальний обсяг антропогенних викидів парникових газів дорівнює або компенсується загальним обсягом видалених парникових газів [15]. Зважаючи на згадану дефініцію, слід зазначити, що НСТВ не варто розглядати як самостійну кліматичну політику. Радше створення та запуск НСТВ слугує одним із правових інструментів її реалізації, оскільки переводить загальні кліматичні цілі у вимірювані обов'язки операторів щодо обліку, підтвердження та покриття викидів.

Окремої уваги заслуговує і те, що Другий національно визначений внесок України до Паризької угоди конкретизує загальну політичну рамку у кількісному вимірі, оскільки встановлює мету скорочення викидів парникових газів у 2035 році на більш ніж 65 % від рівня 1990 року, пов'язуючи кліматичне планування з наслідками війни, відновленням енергетики, промисловості та інфраструктури [16].

Інтеграція України із Європою також передбачає узгодження стандартів, однак не означає необхідності миттєвого копіювання всіх елементів СТВ ЄС. Тут слід зазначити, що відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і Додатка XXX до неї, Україна взяла на себе зобов'язання поступово наближати законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища до права ЄС [17; 18]. У сфері кліматичної політики та торгівлі квотами основним орієнтиром слугує Директива 2003/87/ЄС. Аналіз положень Директиви 2003/87/ЄС дає підстави стверджувати, що НСТВ має складну адміністративно-правову структуру. Відповідно до ст. 4 Директиви 2003/87/ЄС, провадження діяльності, охопленої системою, потребує дозволу на викиди парникових газів (питання змісту такого дозволу конкретизується у ст. 6); положення ст. 12 визначають передачу, повернення та анулювання квот; ст. ст. 14–15 стосуються процедур МЗВ; ст. 16 встановлює санкції; ст. 19 визначає реєстровий облік квот; ст. 25 допускає зв'язок системи ЄС з іншими системами торгівлі викидами. Таким чином, значення Директиви 2003/87/ЄС для України полягає у формуванні повного циклу публічного адміністрування (дозвіл, моніторинг, звітність, перевірку, реєстр, облік квот, анулювання та відповідальність) [19].

Протягом останніх років все більшого значення набуває Регламент (ЄС) 2023/956 про механізм вуглецевого коригування

на кордоні (далі – СВМ). Згідно зі ст. 1 Регламенту, СВМ спрямований на врахування викидів парникових газів, вбудованих у товари, що імпортуються на митну територію ЄС. Відповідно, для України з'явився додатковий економічний стимул до формування власного інструменту ціноутворення на викиди у секторах, пов'язаних з експортом до ЄС [20]. Вітчизняний підхід, на мою думку, має враховувати воєнні втрати, нерівномірне відновлення промисловості, слабку інвестиційну спроможність частини підприємств і потребу в перевірених даних. Відповідно, адміністративно-правове завдання полягає у поступовому створенні механізму, сумісного зі стандартами ЄС.

Початковою передумовою НСТВ є система МЗВ. Саме вона створює інформаційну базу для майбутніх зобов'язань операторів. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України від 12.12.2019 № 377-IX «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» (далі – Закон № 377-IX), дія цього Закону поширюється на відносини у сфері МЗВ викидів парникових газів з установок, розташованих на території України. Як вбачається з аналізу положень ч. 1 ст. 1 Закону № 377-IX законодавчо вже визначені базові категорії, потрібні для подальшого запуску НСТВ (верифікацію як діяльність верифікатора щодо перевірки звіту оператора (п. 3); Єдиний реєстр як публічний електронний реєстр для створення, збирання, зберігання, обліку, захисту й оброблення відомостей про установи та документів у сфері МЗВ (п. 7); звіт оператора (п. 9); моніторинг як збір, обробку, аналіз і зберігання оператором даних для визначення обсягів викидів (п. 12); оператора (п. 13); план моніторингу (п. 15); установку як стаціонарний технічний об'єкт, на якому оператор провадить один або більше видів діяльності (п. 18) [21].

Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 880 «Про затвердження переліку видів діяльності, викиди парникових газів в результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації» конкретизує первинне коло регульованих джерел. До нього належать, зокрема, спалювання палива в установках із загальною номінальною тепловою потужністю понад 20 МВт, переробка нафти, виробництво коксу, випалювання або спікання металевих руд, виробництво чавуну або сталі з виробничою потужністю понад 2,5 тонни на годину, виробництво цементного клінкеру, вапна, азотної кислоти, аміаку та скла [22]. Отже, чинна система МЗВ уже формує адміністративну систему потенційно регульованих установок. Зважаючи на наведене, перший етап запровадження НСТВ має спиратися саме на наявну систему. На цьому етапі основним завданням виступає не стільки фінансово значущий облік квот, як, радше, перевірка повноти, зіставності та регулярності даних.

Окремої уваги заслуговує і те, що підзаконні акти у сфері МЗВ уже формують частину процедурної основи для майбутньої НСТВ. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 960 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів» у п. 1 визначає цей Порядок як акт, що встановлює вимоги до моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів від установок. У п. 2 згаданого Порядку деталізовано ключові технічні категорії. До них належать дані про діяльність, коефіцієнт викидів парникових газів, коефіцієнт окислення, коефіцієнт перетворення, консервативна оцінка викидів, вимірювальна система та заходи з контролю [23].

До того ж, Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 959 «Про затвердження Порядку верифікації звіту

оператора про викиди парникових газів» у п. 1 визначає процедуру та вимоги до проведення верифікації звіту оператора. У п. 2 цього Порядку розкрито зміст таких категорій, як аналіз ризиків, аналітичні процедури, верифікаційний ризик, викривлення, невідповідність, обґрунтована впевненість, план верифікації, ризик невиявлення та рівень суттєвості [24].

Слід зауважити, що у праві ЄС подібну функцію виконують Регламент (ЄС) 2018/2066 (пов'язує повне, послідовне, прозоре і точне здійснення моніторингу та звітності з ефективною роботою EU ETS) і Регламент (ЄС) 2018/2067 (зосереджений на потребі забезпечити незалежність, неупередженість та технічну компетентність верифікаторів) [25; 26]. Відповідно, при створенні НСТВ недоречно говорити про необхідність створення МЗВ з нуля. Потрібно прив'язати вже наявні процедури до майбутніх дозволів, рахунків у реєстрі, аукціонів, анулювання квот і санкцій. Недостовірна або неповна звітність на ранньому етапі матиме майнові наслідки. Вона впливатиме на розподіл витрат між операторами.

Окремою умовою запуску НСТВ слугує наявність відповідних реєстрів. Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 08.06.2021 № 370 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» у п. 1 розд. I визначає Єдиний реєстр як механізм функціонування та ведення електронної системи у сфері МЗВ. До того ж, п. 2 розд. I закріплює електронний кабінет як компонент Єдиного реєстру. Через електронний кабінет здійснюється створення, обробка, розгляд, зберігання, облік і подання документів та інформації в електронній формі. Він також забезпечує електронний документообіг і взаємодію у сфері МЗВ [27]. Однак слід зробити застереження, адже Реєстр НСТВ має виконувати ширші функції, ніж реєстр МЗВ. Він повинен обліковувати квоти, підтверджувати законність транзакцій, визначати анулювання та відображати стан виконання обов'язків операторів. Такий підхід відповідає Регламенту (ЄС) 2019/1122. У преамбулі зазначеного Регламенту Реєстр Союзу визначено як стандартизовану та захищену електронну базу даних для точного обліку випуску, володіння, передачі та анулювання квот. Водночас реєстр має забезпечувати належний доступ до інформації та конфіденційність [28]. Для України європейський підхід має безпосередньо практичне значення. Запуск ринку квот без готового реєстру створить ризики спорів щодо належності квот, дати транзакції, факту анулювання та виконання обов'язку оператором. Тому готовність реєстру слід розглядати як самостійний критерій переходу до першої операційної фази. До згаданого критерію належать права доступу, процедури виправлення помилок, захист інформації та технічна надійність системи.

Варто зауважити, що урядовий план заходів щодо створення НСТВ має значення дорожньої карти для нормотворчої та інституційної підготовки системи. Його затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.02.2025 № 146-р «Про затвердження плану заходів щодо створення національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів». Відповідно до п. п. 2–3 цього розпорядження встановлюється щорічний порядок звітування. Відповідальні центральні органи виконавчої влади мають подавати інформацію про стан виконання плану заходів до 1 березня. Профільне міністерство має подавати Кабінетові Міністрів України звіт про стан виконання плану до 1 квітня. Сам план передбачав підготовчий етап протягом 2025 року.

У межах етапу мають бути підготовлені пропозиції щодо ключових складових НСТВ, глосарій термінів, розподіл повноважень у сфері державного управління і контролю, а також пропозиції щодо першого та другого операційних етапів функціонування системи [29]. Проте календар заходів не означає автоматичної готовності системи. Для практичного запуску НСТВ потрібно перевірити узгодженість ухвалених актів. Важливим є також недопущення дублювання повноважень між органами. Окремо слід забезпечити взаємодію реєстру, верифікаторів, аукціонної платформи та адміністратора. Таким чином, поетапність доцільно розуміти як поступове нарощування обсягу обов'язків. Спочатку має бути забезпечене достовірне вимірювання і звітування. Наступним кроком може бути контрольований обіг квот. Повні ринкові та інтеграційні елементи мають запроваджуватися після перевірки базових процедур.

Проект Закону України «Про засади функціонування національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів» (далі – Проект Закону про НСТВ) пропонує закріпити основні елементи майбутньої НСТВ на рівні спеціального закону. У ст. 1 проекту визначено загальне призначення НСТВ. Система має забезпечити поступове підвищення рівня скорочення викидів, потрібного для виконання національно визначеного внеску України до Паризької угоди та цілей Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку України. У цій самій статті передбачено розвиток НСТВ з урахуванням можливості поетапної інтеграції з іншими системами торгівлі квотами, зокрема із системами держав-членів ЄС. Окремої уваги заслуговують положення ст. 2, які деталізують інституційну і процедурну систему НСТВ. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про НСТВ, адміністратор НСТВ визначається як юридична особа публічного права. Він має забезпечувати реєстрацію учасників системи, випуск, обіг та анулювання квот.

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про НСТВ, дозвіл на викиди парникових газів визначається як дозвіл компетентного органу на провадження діяльності, що призводить до викидів.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про НСТВ, квота визначається як право на викиди однієї тонни еквівалента двоокису вуглецю.

У п. 34 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про НСТВ, реєстр НСТВ описано як публічний електронний реєстр, пов'язаний із видачею, обігом та анулюванням квот.

Як вбачається з аналізу положень п. 37 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про НСТВ, ринок квот визначено через сукупність учасників і правовідносин щодо випуску, обігу, анулювання та обліку квот [11].

Окремої уваги заслуговує визначення першої фази НСТВ у ст. 2 проекту. Вона має тривати з дати набрання чинності законом і завершуватися не раніше ніж через три роки після припинення або скасування воєнного стану. Справедливим буде зауважити, що у цій фазі не встановлюється сукупне обмеження на викиди. Обсяг придбання квот визначається на основі верифікованих викидів за рік, що передує розрахунковому року. На думку автора, згадане положення відображає обережний перехідний підхід. НСТВ запускається як обов'язкова система адміністрування викидів і квот, але ще не як повна система обмеження та торгівлі квотами (*англ. cap-and-trade*) з жорстким сукупним обмеженням. Аналіз пояснювальної записки до проекту підтверджує таку логіку. У ній поетапний запуск пов'язано з потребою мінімізувати фінансове навантаження на окремі сек-

тори, ризики коливання цін на квоти та обмежену інституційну спроможність на початкових етапах [12]. Відповідно, законопроект варто оцінювати як перехідний адміністративно-правовий механізм. У ньому дозвільна база, МЗВ, реєстр, аукціонування, анулювання квот і санкції мають поступово з'єднатися в єдину систему.

З огляду на зміст чинних і проєктних актів поетапне запровадження НСТВ можна описати як практичну послідовність адміністративно-правових дій. Послідовність має показувати, які елементи повинні бути готовими до переходу на наступний етап (нормативні акти, дані МЗВ, інституції, реєстр, аукціони, санкції та порядок використання доходів). Для наочності зазначену логіку автором подано у вигляді узагальнювальної таблиці (див. Таблиця 1).

Наведена таблиця дає змогу побачити основний адміністративно-правовий порядок руху від підготовки до повнішої ринкової інтеграції. Перехід від підготовчого етапу до першої операційної фази доцільний лише за умови, що оператори ідентифіковані, плани моніторингу актуалізовані, верифікатори здатні забезпечувати належну якість перевірки, а реєстр і аукціонна платформа пройшли функціональне тестування. Подібним чином, перехід до другої фази має залежати від наявності достатнього масиву верифікованих даних, стабільності аукціонів, відсутності системних помилок у транзакціях і зрозумілого режиму використання доходів. Наближення до правил ЄС доцільно пов'язувати з готовністю до суворішого обмеження викидів, складніших правил розподілу квот, повноцінного ринкового нагляду та врахування СВМ. Описаний підхід, на переконання автора, дозволяє уникнути ситуації, коли формальний строк запуску випереджає реальну готовність адміністративної системи.

Інституційний дизайн НСТВ має спиратися на розмежування функцій політичного управління, адміністрування системи, ринкової інфраструктури, фінансового нагляду та екологічного контролю. Тут доволі цікавим вважаємо згадати про напрацювання експертів консалтингових компаній Ernst & Young і Compass Lexecon. Фахівці розглядають варіант, за якого Кабінет Міністрів України забезпечує загальний напрям державної політики, компетентний орган формує правила і координує систему, адміністратор НСТВ веде реєстрацію учасників, облік і анулювання квот, оператор ринку квот відповідає за аукціонну платформу, а Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку може бути залучена до нагляду за маніпулюванням та інсайдерською торгівлею [10]. Такий розподіл загалом відповідає складній природі НСТВ, але потребує максимально чітких

процедур взаємодії між органами. Основний адміністративний ризик полягає у дублюванні або нечіткості повноважень, коли оператор не може передбачити, який орган приймає рішення, який орган здійснює контроль, а який оцінює поведінку на ринку квот. Відповідно, спеціальний закон і підзаконні акти мають визначити суб'єктів адміністрування і розмежувати рішення щодо дозволів, рахунків, транзакцій, санкцій, оскарження та обміну інформацією.

Дозвіл на викиди парникових газів у майбутній НСТВ має виконувати зв'язувальну функцію між установкою, системою МЗВ, реєстром і щорічним обов'язком оператора. Його значення не слід зводити до формального допуску до діяльності. У межах НСТВ дозвіл має забезпечити ідентифікацію установи, джерел викидів, методики моніторингу, відповідального оператора, рахунку в реєстрі та основних обов'язків щодо подання квот для анулювання. Доволі вагомим аспектом залишається питання співвідношення такого дозволу з іншими документами дозвільного характеру у сфері довкілля. На початковому етапі окрема спеціалізована процедура може бути практично виправданою, адже вона дає змогу швидше відпрацювати правила саме для НСТВ і не перевантажувати інтегроване екологічне регулювання. У перспективі доцільним вбачається більша узгодженість дозволу на викиди парникових газів з іншими дозвільними процедурами, але її слід проводити після стабілізації МЗВ, електронного реєстру і практики верифікації. Інакше адміністративне спрощення може виявитися формальним. Відповідно, складність переміститься на стадію розгляду документів і оскарження рішень.

Ринкова частина НСТВ не усуває її публічно-правового характеру, а, радше, додає економічний спосіб виконання кліматичного обов'язку. Проєкт закону передбачає продаж квот на аукціоні, мінімальні та максимальні ціни, плату за заміщення і можливість використання сертифікату декарбонізаційного зарахування на перехідних етапах [11]. У технічному звіті такі інструменти розглядаються як способи зменшення ризику надмірного цінового тиску та забезпечення передбачуваності для учасників [10]. Однак справедливим буде зауважити, що граничні ціни і плата за заміщення потребують чіткого нормативного опису (інакше існує ризик їх перетворення на дискреційні інструменти ручного реагування). Особливо важливо визначити правову природу плати за заміщення. На думку автора, вона може бути тимчасовим способом виконання зобов'язання, але не повинна витіснити купівлю і подання квот як основний механізм системи. Щодо наведеного доволі слушно згадати про

Таблиця 1

Адміністративно-правові передумови поетапного запровадження НСТВ в Україні

Етап	Зміст	Критерії переходу	Основні правові ризики
Підготовка	Базовий закон, підзаконні акти, МЗВ, визначення органів та процедур взаємодії.	Узгоджений пакет актів, реєстр суб'єктів, методики, акредитовані верифікатори.	Формальна імплементація, дублювання повноважень, неповні дані.
Перша фаза	Контрольований обіг квот для визначених операторів, аукціони, цінові запобіжники.	Стабільна робота реєстру й аукціонної платформи, зрозумілі правила виконання.	Ціновий тиск, спори щодо процедур, заміщення реального скорочення платежами.
Посилення системи	Розширення охоплення, сильніший ціновий сигнал, ринковий нагляд, прозорі доходи.	Достатні верифіковані дані, інституційна спроможність, дієві санкції.	Нерівномірний вплив на галузі, непрозора підтримка, перевантаження операторів.
Наближення до ЄС	Сумісність з EU ETS, складніші правила розподілу квот, врахування СВМ.	Якісні історичні дані, готовність до суворішого сар, нагляд за ринком.	Передчасне перенесення складних механізмів ЄС, зростання витрат без підтримки.

Джерело: сформовано автором на основі аналізу нормативних і проєктних актів України та права ЄС у сфері торгівлі квотами на викиди парникових газів [11; 19; 21; 23; 24; 27; 29].

позицію представниці київської наукової спільноти А. С. Дубко. Дослідниця розглядає СТВ як «гібридний інструмент, що поєднує елементи екологічного, фінансового та цивільного права» [1]. Відповідно, квота має економічну цінність і може бути об'єктом ринкового обігу, але її існування залежить від публічно-правового режиму. Квота виникає в межах встановленої державою системи, обліковується в спеціальному реєстрі, використовується для виконання обов'язку оператора і припиняється через анулювання. Тому ринковий обіг квот не може свідчити про приватизацію кліматичного регулювання. Радше, навпаки, він потребує більш чіткого адміністративного супроводу, оскільки саме держава визначає межі допустимого обігу, правила контролю, наслідки невиконання обов'язку та умови переходу від м'якої першої фази до повнішої системи торгівлі.

Цікавим буде зазначити, і про те, що порядок використання доходів НСТВ впливатиме на сприйняття системи операторами і суспільством. У випадку, якщо кошти від аукціонів або плати за заміщення надходять до загального бюджету без зрозумілого зв'язку з декарбонізацією, НСТВ може сприйматися передусім як додаткове фіскальне навантаження. Як вбачається із змісту пояснювальної записки до проекту спеціального закону, доходи від НСТВ пов'язані із Фондом модернізації України, підтримкою інвестиційних та інноваційних проєктів, підвищенням енергоефективності та заходами для секторів, які можуть зазнавати ризику витоку вуглецю [12]. Використання надходжень для розвитку цілком узгоджується з логікою європейського регулювання. Щоправда, в українських умовах впровадження такого механізму, безперечно, потребує додаткових гарантій прозорості. Відповідно, доцільним вбачається нормативне закріплення критеріїв відбору проєктів, публічного звітування про використання доходів, оцінки очікуваного скорочення викидів та процедур запобігання конфлікту інтересів. Слід зазначити, що у Національному плані з енергетики та клімату на період до 2030 року і Довгостроковій стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року декарбонізація розглядається як інвестиційно місткий процес [30; 31]. Послідовно, доходи від НСТВ мають підтримувати модернізацію, а не лише компенсувати бюджетні потреби.

Сфера охоплення НСТВ має розширюватися поступово. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 880 визначає, в першу чергу, первинний промислово-енергетичний контур МЗВ. Однак проєкт спеціального закону передбачає також авіаційні та морські викиди, а в перспективі і ширше наближення до підходів ЄС [11; 22]. На першому етапі адміністративно доцільно охоплювати ті сектори, для яких уже існують методики моніторингу, досвід звітування та можливість верифікації. Розширення на авіацію, морське судноплавство, будівлі або транспорт має здійснюватися після підготовки окремих процедур МЗВ, визначення відповідальних операторів і оцінки адміністративного навантаження. Окремо слід враховувати режим малих установок. Проєкт закону передбачає можливість добровільного виключення установок із рівнем верифікованих викидів менше 2 500 тонн CO₂-еквівалента за визначених умов [11]. На думку автора, такий механізм може зменшити непропорційний тягар, але має супроводжуватися спрощеним моніторингом і правилом повернення до НСТВ у разі перевищення порогу, щоб уникнути прогалин в обліку або стимулів до штучного дроблення діяльності.

Питання безкоштовного розподілу квот потребує особливо обережного підходу. Аналіз регламенту (ЄС) 2019/331 щодо гар-

монізованого безкоштовного розподілу квот у ЄС дає підстави стверджувати, що такий розподіл є технічно складною процедурою, яка ґрунтується на бенчмарках, даних під-установок, верифікації та оцінці ризику витоку вуглецю [32]. У реаліях України передчасне перенесення подібного механізму може створити нерівність між операторами, оскільки воєнні руйнування, зупинки виробництва, зміни структури промисловості та неповні історичні дані спотворюють базу для розрахунків. До того ж, вже згадані фахівці консалтингових компаній Ernst & Young і Compass Lexecon звертають увагу обмеження використання історичних даних у національних умовах [10]. Зважаючи на наведене, безкоштовний розподіл доцільно розглядати як можливий елемент більш пізньої фази, коли держава володітиме достатньо якісними даними і зможе обґрунтувати критерії підтримки. Інакше інструмент, призначений для захисту конкурентоспроможності, може стати джерелом спорів щодо справедливості і прозорості розподілу.

Актуальним питанням залишається також і формування санкційного та правозастосовного блоку, яке має здійснюватись ще до початку етапу, на якому невиконання обов'язків матиме істотні фінансові наслідки для операторів. Проєкт закону передбачає штрафи, звітність про функціонування НСТВ, повноваження адміністратора, інформування компетентних органів про порушення в реєстрі, а також спеціальні положення щодо судноплавства, які через порівняльну таблицю пов'язують невиконання окремих зобов'язань із морськими вимогами та можливістю затримання судна [11; 13]. Аналіз згаданих положень демонструє імперативність майбутнього режиму, але водночас вказує на потребу процесуальних гарантій (визначених строків, права на оскарження, мотивованості рішень, пропорційності санкцій, доступу до інформації про підстави відповідальності та недопущення подвійного покарання). Особливо важливо, на мою думку, розмежувати плату за заміщення, штраф і основний обов'язок подати квоти для анулювання. Плата за заміщення може бути передбаченим законом перехідним способом виконання, тоді як штраф повинен застосовуватися за порушення або невиконання встановлених процедур. Нечіткість між цими категоріями може ускладнити правозастосування і збільшити кількість спорів.

Потенційний зв'язок НСТВ з іншими системами торгівлі квотами слід розглядати як перспективу. Раннє приєднання до СТВ ЄС може підвищити ціну вуглецю для українських операторів і зменшити гнучкість національного регулювання. З іншого боку, власна система з перспективою майбутньої сумісності дає можливість поступово наближати правила до ЄС [10]. З адміністративно-правового погляду українська НСТВ має будуватися за принципом сумісності без передчасної інтеграції. Йдеться про узгоджену термінологію, процедури МЗВ, реєстрову логіку, нагляд за ринком і поступове врахування вимог СВМ, але з перехідними рішеннями щодо цін, сфери охоплення, плати за заміщення і підтримки модернізації. Федерація роботодавців України також наголошує на потребі збалансованого наближення до ЄС, що підтверджує значення консультацій із бізнесом та іншими заінтересованими сторонами [14]. Такий підхід дає змогу уникнути двох крайнощів (створення ізольованої системи, яку надалі буде складно узгодити із стандартами ЄС, і занадто швидкого перенесення європейських правил без урахування стану української економіки).

Таким чином, практична логіка поетапного запровадження НСТВ може бути зведена до кількох критеріїв готовності. Нор-

мативний критерій передбачає прийняття спеціального закону та підзаконних актів щодо дозволів, реєстру, аукціонів, звітності, санкцій і використання доходів. Інформаційний критерій означає наявність достатнього масиву верифікованих даних МЗВ за охопленими секторами. Інституційний критерій стосується фактичної спроможності компетентного органу, адміністратора, верифікаторів, оператора аукціонної платформи та фінансового регулятора. Ринковий критерій охоплює тестування аукціонів, цінових коридорів, транзакцій і механізмів запобігання зловживанням. Інтеграційний критерій передбачає поступову сумісність із *acquis* ЄС та врахування СВМ. У сукупності зазначені критерії допомагають оцінити, чи готова система переходити від підготовки до реального фінансово значущого регулювання викидів.

Висновки. Підсумовуючи, запровадження НСТВ в Україні доцільно розглядати як послідовний адміністративно-правовий процес, у межах якого кожний наступний етап залежить від готовності попереднього. На початковому рівні ключове значення мають достовірність МЗВ, ідентифікація операторів, якість верифікації, працездатність реєстру та визначеність повноважень компетентних органів. Лише після цього ринок квот може виконувати свою основну функцію – створювати фінансовий стимул до скорочення викидів без порушення принципів рівності, передбачуваності та правової визначеності. Український підхід має бути сумісним із логікою СТВ ЄС, однак перші етапи доцільно адаптувати до воєнних і повоєнних умов, стану промисловості, якості даних та інституційної спроможності держави. Практичне значення такого підходу полягає у тому, що він дозволяє уникнути формального запуску системи без належної адміністративної основи. До першої операційної фази доцільно переходити після готовності спеціального закону, підзаконних процедур, реєстру, аукціонної платформи і верифікаційної інфраструктури. Подальше посилення НСТВ має залежати від стабільності даних, прозорості використання доходів, ефективності санкцій та поступового наближення до європейських правил. Отже, НСТВ може стати дієвим інструментом кліматичної політики лише за умови, що її запуск буде процедурно забезпеченим, інституційно спроможним і пов'язаним із модернізацією економіки.

Література:

- Дубко А. С. Фінансово-правові аспекти впровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні. *Juridical scientific and electronic journal*. 2025. № 2. С. 560–564. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-2/134> (дата звернення: 06.06.2026).
- Лозо О. В., Троян А. О. Правове регулювання системи торгівлі викидами парникових газів: досвід ЄС і перспективи для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 10. С. 157–161. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-10/34> (дата звернення: 06.06.2026).
- Оверковська Т. К. Правові засади охорони клімату в Україні. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 145–151. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.22> (дата звернення: 06.06.2026).
- Ільків Н. В. Вплив євроінтеграційних процесів на формування державної кліматичної політики України. *Legal support of European integration: general legal and sectoral aspect*. Riga, Latvia, 2024. С. 200–221. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/451/12160/25415-1> (дата звернення: 06.06.2026).
- Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Кліматичні законодавство і правовідносини: сучасний стан та перспективи розвитку в контексті забезпечення національної безпеки. *Проблеми законності*. 2023. № 162. С. 6–37. URL: <https://plaw.nlu.edu.ua/article/download/287135/281793/665094> (дата звернення: 06.06.2026).
- Матюшина О. В. Становлення і розвиток кліматичної політики ЄС у контексті міжнародно-правового співробітництва держав з протидії змінам клімату. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 226–232. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.3.2023.46> (дата звернення: 06.06.2026).
- Novytska N., Khlebnikova I. Ways to improve Ukraine's carbon tax. URL: https://ukraineverstehen.de/wp-content/uploads/LibMod_Policy-Paper_Carbon-Tax.pdf (date of access: 06.06.2026).
- Zhytkevych O., Azarova A., Nikiforova L. Analysis Voluntary Carbon Pricing Programs for their Further Adoption by Ukrainian Enterprises. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2022. № 4. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2022-4-04-04> (date of access: 06.06.2026).
- Podolchuk D. Exploring the Relationship between the EU Emissions Trading System and Renewable Energy Development in the EU. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. 2023. Vol. 2, № 3. P. 1–12. URL: <https://doi.org/10.46299/j.isjmf.20230203.01> (date of access: 06.06.2026).
- Ernst & Young, Compass Lexecon. Технічний звіт про варіанти проектування та реалізації національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні. 2025. URL: <https://me.gov.ua/download/efd3e1c5-c3fb-4a21-b20a-2c5e2e68a454/file.pdf> (дата звернення: 05.06.2026).
- М-во економіки, довкілля та сільського господарства України. Проект Закону України «Про засади функціонування національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів». URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail/e1d41bc8-8160-404f-9882-082b6abde677?lang=uk-UA&title=ProktZakonuUrainiproZasadiFunktsionuvanniaNatsionalnoiSistemiTorgivliKvotamiNaVikidIParnikovikhGaziv> (дата звернення: 05.06.2026).
- М-во економіки, довкілля та сільського господарства України. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади функціонування національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів». 2026. URL: <https://me.gov.ua/view/93a050ef-255a-48a9-b75a-c84474a4646d> (дата звернення: 05.06.2026).
- М-во економіки, довкілля та сільського господарства України. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про засади функціонування національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів». URL: <https://me.gov.ua/view/d6c8baef-f059-4516-92d4-5e6cc056fbbb> (дата звернення: 05.06.2026).
- Федерація роботодавців України. Системи торгівлі квотами на викиди: розбудова національної СТВ в Україні та наближення до ЄС. URL: https://fru.ua/images/doc/2026/ETS_brief_UKR.pdf (дата звернення: 05.06.2026).
- Про основні засади державної кліматичної політики : Закон України від 08.10.2024 № 3991-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
- Кабінет Міністрів України. Другий національно визначений внесок України до Паризької угоди. URL: [https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/2%20HBB2%20проєкт%20\(змінена%20ціль%20_20звіт%20\).pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/2%20HBB2%20проєкт%20(змінена%20ціль%20_20звіт%20).pdf) (дата звернення: 05.06.2026).
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 : станом на 14 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 05.06.2026).
- Додаток XXX до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf (дата звернення: 05.06.2026).
- Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087> (date of access: 05.06.2026).

20. Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. 2023. 10 May. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj/eng> (date of access: 05.06.2026).
21. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12.12.2019 № 377-IX : станом на 1 лют. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
22. Про затвердження переліку видів діяльності, викиди парникових газів в результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації : Постанова Каб. Міністрів України від 23.09.2020 № 880 : станом на 17 листоп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2020-п#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
23. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів : Постанова Каб. Міністрів України від 23.09.2020 № 960 : станом на 26 груд. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2020-п#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
24. Про затвердження Порядку верифікації звіту оператора про викиди парникових газів : Постанова Каб. Міністрів України від 23.09.2020 № 959 : станом на 26 груд. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-2020-п#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
25. Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and amending Commission Regulation (EU) No 601/2012 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R2066> (date of access: 05.06.2026).
26. Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2067 of 19 December 2018 on the verification of data and on the accreditation of verifiers pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R2067> (date of access: 05.06.2026).
27. Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Наказ М-ва зах. довкілля та природ. ресурсів України від 08.06.2021 № 370 : станом на 11 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1060-21#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
28. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/1122 of 12 March 2019 supplementing Directive 2003/87/EC as regards the functioning of the Union Registry. No. 2019/1122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1122> (date of access: 05.06.2026).
29. Про затвердження плану заходів щодо створення національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.02.2025 № 146-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/146-2025-р#Text> (дата звернення: 05.06.2026).
30. Національний план з енергетики та клімату на період до 2030 року. URL: <https://me.gov.ua/view/584f6ca3-408d-44c0-b34f-77d57b09607e> (дата звернення: 05.06.2026).
31. Довгострокова стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. URL: <https://me.gov.ua/download/ba4565a8-544b-4c90-af84-49b2b718f629/file.pdf> (дата звернення: 05.06.2026).
32. Commission Delegated Regulation (EU) 2019/331 of 19 December 2018 determining transitional Union-wide rules for harmonised free allocation of emission allowances pursuant to Article 10a of Directive 2003/87/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0331> (date of access: 05.06.2026).

Hrytsevych A. Administrative and legal framework for the phased introduction of the national greenhouse gas emission allowance trading system in Ukraine

Summary. The article analyzes the administrative and legal framework for the phased introduction of the national greenhouse gas emission allowance trading system in Ukraine (hereinafter referred to as the NETS). The relevance of the chosen topic is determined by the fact that the transition from the system of monitoring, reporting and verification (hereinafter referred to as MRV) to a full-fledged emission allowance trading system requires the adoption of a special law, the consistent formation of permitting procedures, registry infrastructure, rules for system regulation, market supervision, operator liability and mechanisms for the use of revenues.

The purpose of the study is to determine the main legal and regulatory prerequisites for the sequence of launching the NETS, taking into account the current legislation of Ukraine in the field of climate security, the draft special law, the governmental action plan, legal acts in the field of MRV, technical recommendations on the design and implementation of the system, and the basic acts of European Union law.

The methodological basis of the study consists of formal legal, comparative legal and systemic-structural methods. These methods made it possible to analyze the NETS as an instrument of public administration connected with the reliability of emissions data, the certainty of powers of public authorities, the transparency of allowance circulation and the predictability of legal consequences for operators.

Based on the results of the study, it is established that the phased introduction of the NETS should be considered as a practical sequence of legal and institutional steps. These steps include the preparation of the regulatory framework and MRV data, the launch of a controlled first phase, the gradual strengthening of market instruments, and the subsequent deepening of compatibility with the approaches of the EU ETS. It is substantiated that the transition between stages should depend not only on calendar deadlines, but also on the actual readiness of the key elements of the system. These elements include a special law and subordinate procedures, a competent authority and administrator, a registry, an auction platform, accredited verification, a sanctions mechanism and a clear procedure for directing revenues to decarbonization.

Particular attention is paid to the need to take into account wartime and post-war conditions. It is established that, under such conditions, an overly rapid introduction of financially significant obligations may increase the risks of formal compliance, disputes with operators and regulatory resistance from stakeholders.

The scientific novelty of the study lies in the regulatory and analytical generalization of the phased launch of the NETS as an administrative and legal process. Within this process, the allowance market should rely on previously established public-law guarantees of data reliability, equality of operators, registry stability and the connection between system revenues and the goals of low-carbon modernization.

Key words: national emission allowance trading system; administrative and legal regulation; climate policy; monitoring, reporting and verification; emission allowance; carbon market; CBAM; decarbonization.

Дата першого надходження статті до видання: 19.06.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.06.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)