

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 338:45:620.9

ЕКОЛОГІЧНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ ENVIRONMENTAL REGULATION OF THE ENERGY IN UKRAINE

Бортнюк Т.Ю.

кандидат економічних наук,
викладач кафедри суспільних дисциплін,
Луцький педагогічний коледж

Курчаба О.Є.

викладач кафедри суспільних дисциплін,
Луцький педагогічний коледж

Реформування та інтеграція національної енергетики з енергопростором ЄС зумовлює необхідність удосконалення системи екологічного управління в енергетиці, зменшення негативного впливу паливно-енергетичного комплексу на довкілля. Одним зі складників такого вдосконалення є екологічна регламентація. У статті розглянуто забезпечення поетапного приведення законодавства України у сферах енергетики та довкілля у відповідність із законодавством ЄС.

Ключові слова: національна енергетика, екологічне управління, екологічна регламентація, директиви Європейського Союзу, сталий розвиток, регламенти.

Реформирование и интеграция национальной энергетики с энергопространством ЕС обуславливает необходимость совершенствования системы экологического управления в энергетике, уменьшение негативного влияния топливно-энергетического комплекса на окружающую среду. Одной из составляющих такого совершенствования является экологическая регламентация. В статье рассмотрено обеспечение поэтапного приведения законодательства Украины в сферах энергетики и окружающей среды в соответствие с законодательством ЕС.

Ключевые слова: национальная энергетика, экологическое управление, экологическая регламентация, директивы Европейского Союза, устойчивое развитие, регламенты.

Reforming and integration of the national energy with the EU's energy space causes the need for improvement of the ecological management system in the energy sector, reduction the negative impact of the fuel and energy complex on the environment. One of the components of this improvement is environmental regulation. The article is considered ensuring the phased alignment of Ukrainian legislation in the energy and environment sectors in accordance with EU legislation.

Keywords: national energy, environmental management, environmental regulation, European Union directives, sustainable development, regulations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Україна, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, провадить процес «реформи – інтеграція», який стане стратегічним орієнтиром для діяльності органів центральної та місцевих влад на найближчі п'ять років. Особливу роль у цьому процесі відіграє імплементація екологічних вимог, забезпечення дотримання принципів сталого розвитку в національній енергетиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Питання еколого-економічної ефективності природо-користування у цілому та енергетики зокрема досліджують науковці: О.О. Веклич, Т.П. Галушкіна, О.Д. Гнаткович, Л. С. Гринів, П.М. Грицюк, В.С. Кравців, Л.І. Максимів, Л.Г. Мельник, О.Ю. Попова, С.М. Рогач, В.В. Сабадаш, П.М. Скрипчук, Ю.Ю. Туниця, М.А. Хвесик, Є.В. Хлобистов, Л.М. Черчик та ін. Дослідження

з проблем екологічної регламентації активно проводяться такими провідними фахівцями, як Б.М. Данілішин, В.І. Дорогунцов, Г.В. Лісиченко, М.Н. Мойсєєв, А.Б. Качинський, К.В. Фролов, Є.О. Яковлев, О.М. Трофімчук та ін. Серед питань, які потребують нагального вирішення, – зменшення негативного впливу паливно-енергетичного комплексу на довкілля.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Існує необхідність дослідження та узагальнення практики екологічної регламентації в енергетичній галузі України як базового складника вдосконалення системи екологічного управління, адже енергетична галузь нині знаходиться у складному стані, викликаному як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Пріоритетним є завдання її реформування та інтеграції з енергоспростором ЄС, що зумовлює необхідність удосконалення системи екологічного управління в енергетиці, зменшення негативного впливу паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК) на довкілля. Одним зі складників такого вдосконалення є екологічна регламентація, яку слід уважати важливою запорукою успішної реалізації Нової енергетичної стратегії.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Екологічна регламентація передбачає встановлення для суб'єктів господарювання правил, норм охорони довкілля, відповідних кількісних показників, що визначають стан чи властивості об'єкту негативного впливу на довкілля, а також напрям (можливість) проведення певної роботи щодо локалізації та мінімізації цього впливу. Методологія екологічної регламентації містить у собі основи формування і здійснення процесу екологічного управління згідно з чітко регламентованими процедурами підготовки, прийняття і реалізації рішень, що закріплені як в офіційно визначених міжнародних, так і в національних законодавчих та нормативних актах [1, с. 290].

Так, підписання у червні 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відкриває нові можливості та створює нові стандарти в різних сферах суспільного життя, включаючи й сферу охорони довкілля. Згідно зі ст. 360 Угоди, сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища і, таким чином, сприяють реалізації довгострокових цілей сталого (збалансованого) розвитку та «зеленої» економіки [2]. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема через поліпшення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям.

Відповідно до Додатку ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у восьми секторах. Зокрема, сектор «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики» охоплює такі Директиви ЄС:

- Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація) [3];

- Директива № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, що передбачає створення та закріплення на законодавчому рівні системи оцінки якості атмосферного повітря (створення інфраструктури для проведення оцінки якості атмосферного повітря, моніторинг якості повітря, зокрема кількість пунктів заміру, розширення переліку показників моніторингу тощо) [4];

- Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище. Ця Директива визначає порядок здійснення екологічної оцінки насамперед державних планів та програм, які можуть мати значні наслідки для довкілля. Така оцінка має проводитися у процесі підготовки плану або програми і перед їх затвердженням або поданням на проходження законодавчої процедури [5];

- Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації;

- Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості в підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища.

Варто зазначити, що на виконання Директиви № 2011/92/ЄС 23 травня 2017 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про оцінку впливу на довкілля», який сприятиме запровадженню в країні європейської моделі оцінки впливу на довкілля. Так, скасування екологічної експертизи в 2011 р. дало вже тоді шанс запровадити концептуально іншу систему оцінки та попередження негативного впливу від промислової діяльності. Зрозуміло, що від самого початку експерти пропонували розробити таку систему на основі відповідної директиви Європейського Союзу, яка понад 30 років працює в країнах ЄС. Таким чином, щонайменше шість років тривала робота над створенням моделей оцінки впливу на довкілля, альтернативних екологічній експертизі. Проте прийнятий закон багато в чому відтворює екологічну експертизу та не забезпечує повну відповідність Директиві № 2011/92/ЄС. Також не зовсім зрозуміло, як він працюватиме на практиці, адже зараз необхідна велика робота над розробленням та прийняттям необхідних підзаконних актів, які б забезпечили практичне втілення запропонованої законом моделі [6].

У Додатку XXVII до Глави 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію визначено графік поступового наближення національного законодавства до законодавства ЄС у встановлені терміни та охоплює, серед іншого, Директиву Європейського Парламенту та Ради № 2009/125/ЄС, яка встановлює рамки для визначення вимог з екодизайну, що застосовується до енергоспоживчих продуктів. Установлення вимог з екодизайну енергоспоживчих продуктів являє собою поліпшення енергетичних та екологічних характеристик продукції, що має за мету поступово витіснити з ринку найбільш енергоємні товари та товари з найбільшим негативним впливом на екологію. Вимоги даної Директиви з екодизайну застосовуються до широкого спектру енергоспоживчих товарів (наприклад посудомийні машини, пральні машини, холодильні прилади, водогрійні котли, ламп та інша продукція), які для окремих видів товарів запроваджуються шляхом прийняття Регламентів Комісії щодо такої продукції [7].

Імплементативні Директиви/Регламенти (тобто відповідні наявні заходи реалізації даної Директиви) мають бути впроваджені протягом трьох років із дати набрання чинності Угоди про асоціацію. До них належать, зокрема, регламент Комісії (ЄС) № 2009/125 щодо встановлення системи для визначення вимог з екодизайну енергоспоживчих продуктів; регламент Комісії (ЄС) № 278/2009 щодо вимог екодизайну для режиму холостого стану споживання електроенергії та середньої енергетичної ефективності; регламент Комісії (ЄС) № 245/2009 щодо вимог екодизайну для флуоресцентних ламп (ламп денного світла) без інтегрованого баластного опору, для високоінтенсивних розрядних ламп та для баластного опору і освітлювальних пристроїв, які розраховані для функціонування цих ламп; регламент Комісії (ЄС) № 244/2009 щодо вимог екодизайну для ненаправлених побутових ламп; регламент Комісії (ЄС) № 107/2009 щодо вимог екодизайну для простих декодерів каналів кабельного телебачення; регламент Комісії (ЄС) № 1275/2008 щодо вимог екодизайну для режимів очікування і відключення споживання електроенергії електричним та електронним побутовим та офісним обладнанням [8].

Зважаючи на прагнення України до створення всебічної та поглибленої зони вільної торгівлі, нею взято курс на масштабне приведення системи технічного регулювання у відповідність до європейських вимог, оскільки головними перешкодами торгівлі з ЄС є технічні бар'єри в торгівлі. Запровадження в Україні системи встановлення вимог з екодизайну є вимогою Європейського Союзу, відповідно до Угоди про асоціацію Україна – ЄС, та терміном її запровадження визначено 2017 р. Окрім того,

імплементация вимог Європейського Союзу стосовно встановлення вимог з екодизайну в Україні передбачена Стратегією розвитку системи технічного регулювання до 2020 р., яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. [9]. Ураховуючи все це, необхідність затвердження Технічного регламенту щодо встановлення системи для визначення вимог з екодизайну енергоспоживчих продуктів не викликає сумніву.

Тож екологічна регламентація як складник системи екологічного управління є одним із ключових стратегічних шляхів сприяння виконанню Україною взятих міжнародних зобов'язань, запорукою успіху досягнення екологічної збалансованості та перетворення на сталу «зелену» економіку.

Так, Енергетичною стратегією України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», яку схвалено урядом 18 серпня 2017 р., екологічно прийнятний рівень впливу енергетики на довкілля хоча й задекларовано та визначено як стратегічний пріоритет, проте в сучасних умовах на етапі формування відповідної політики та програм дій є незабезпеченим. Обов'язкове врахування екологічного складника у стратегії національної енергетики, тобто її розвиток на основі застосування екологорегламентативних методів, є шляхом до сталої енергетики.

Варто зазначити, що екологічна регламентація як ключовий елемент системи екологічного управління передбачає застосування широкого переліку методів екологічної регламентації, таких як організаційно-управлінські, економічні та правові.

Для запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан довкілля та раціонального використання природних ресурсів у системі організаційно-управлінських методів на державному рівні діють спеціальні процедури: оцінка впливу на довкілля; екологічний моніторинг; стандартизація і нормування; програмно-цільове планування.

Застосування економічних методів екологічної регламентації потребує створення системи відповідних регламентів, що повинні становити основу економічного механізму природокористування. В Україні закладено його основи. Найважливішими економіко-правовими елементами економічного механізму природокористування є справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища; спеціальне використання природних ресурсів; відшкодування збитків за завдану довкіллю шкоду.

Із прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України систематизовано та приведено у відповідність із сучасними вимогами регламентативні екологічні нормативи, що має велике значення для підприємств ПЕК, дає стимул до впровадження природоохоронних програм із метою скорочення екологічного податкового навантаження.

Податковий кодекс поклав край двозначності та фрагментарності екологічного податкового законодавства, яке діяло до його запровадження та було недосконалим і складним для практичного застосування як платниками, так і контролюючими державними органами.

Прогресивний характер екологічного оподаткування відзначено й європейськими експертами. Однак воно повинно бути доповненим загальнодержавною системою екологічного моніторингу, створенням державного реєстру підприємств – основних забруднювачів довкілля, повсюдним упровадженням екологічного менеджменту. Так, найбільш негативно на впровадження в господарську практику підприємств ПЕК методів екологічної регламентації впливає:

- відсутність національної системи кадастрів природних ресурсів, реєстрів викидів та перенесення забруднюючих речовин;

- відсутність державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;

- відсутність системи стимулювання суб'єктів господарювання, що впроваджують системи екологічного управління, застосовують екологічний аудит та екологічний менеджмент.

Зазначимо, що впровадження вищезгаданих систем, згідно з Національним планом дій з охорони навколишнього середовища на 2011–2015 рр., повинно було відбутися ще до 2015 р. [10].

Непослідовність дій відповідних органів державної влади не дає можливості реалізувати весь стимулюючий потенціал екологічного оподаткування. За період із 2010 по 2016 р. в Україні не відбулося задекларованого низкою державних програм скорочення викидів шкідливих речовин в атмосферу на 10%, а також комплексне оздоровлення довкілля за рахунок переходу на сучасні технології.

Загалом екологічні платежі становлять в Україні менше 1% від доходів зведеного бюджету, що не відповідає практиці країн як ЄС, так і Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у цілому. Такі розбіжності тісно пов'язані зі складом і структурою екологічних податків. Більш значною (близько 4%) є в Україні частка платежів за природні ресурси, однак слід ураховувати, що 72% цих платежів – це надходження за землю, які в європейській практиці не належать до екологічних. Доходи від платежів за інші види природних ресурсів (у тому числі мінеральні з нафтою та газом) мають загальнобюджетне призначення й є недостатніми як резерв коштів для апроксимації (наближення) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля [11].

Застосування правових методів екологічної регламентації передбачає відповідальність за екологічні правопорушення. В Україні за екологічні правопорушення встановлено три види відповідальності (залежно від тяжкості наслідків

допущених протиправних дій): дисциплінарна; адміністративна; кримінальна. Варто зазначити, що відносини щодо екологічної безпеки охоплені правовим регулюванням на рівні основних пріоритетів – забезпечення прав громадян на безпечне життя і здоров'я довкілля та гарантування його якісного стану згідно з основними нормативами екологічної безпеки. Нормативно-правові приписи гармонізують із правовим регулюванням екологічної безпеки в країнах – членах ЄС. Однак найдосконаліші правові методи екологічної регламентації без державного дієвого контролю за їх дотриманням не забезпечать досягнення позитивних результатів в екологічній політиці. Для України в останні роки характерно послаблення контролюючих функцій державних органів, що проявилось стосовно екологічної проблематики у такому:

- по-перше, обмеження з 2014 р. проведення перевірок діяльності суб'єктів господарювання, у тому числі й стосовно дотримання природоохоронного законодавства;

- по-друге, ліквідація природоохоронних прокуратур без посилення повноважень територіальних органів Мінприроди України;

- по-третє, фактичне ігнорування екологічної проблематики органами місцевого самоврядування;

- по-четверте, відсутність роботи з громадськими екологічними організаціями.

Для вдосконалення державної системи екологічного моніторингу та спрощення системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів 31 травня 2017 р. схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Концепція передбачає створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища, що має бути тісно пов'язане із імплементацією вищезгаданої Директиви № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи; зниження тиску на бізнес-середовище; широке залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю); утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – Державної природоохоронної служби [12].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, в Україні створено систему державного регулювання стану навколишнього природного середовища. Проте реалізація державними органами наявних можливостей із регулювання стану навколишнього природного середовища є недостатньою. На сучасному етапі розвитку цивілізації оптимальна взаємодія між довкіллям і задоволенням потреб суспільства можлива,

в першу чергу, завдяки екологічній регламентації як базовому складнику системи екологічного управління. Екологічна регламентація функціонування та розвитку суб'єктів господарювання, у тому числі ПЕК, є одним із ключових стратегічних шляхів сприяння виконанню Україною взятих міжнародних зобов'язань. Обов'язкове врахування екологічного складника у стратегії національної енергетики, тобто її розвиток на

основі застосування екологорегламентацийних методів, є шляхом до сталої енергетики, коли забезпечується раціональне й ефективне збалансоване використання паливно-енергетичних ресурсів з одночасним задоволенням зростаючих потреб національного господарства та створенням сприятливих умов для збереження та відтворення природно-ресурсного потенціалу і навколишнього природного середовища.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Мощич С.З. Роль екологічної регламентації у розвитку національної економіки. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України; ДУ «Ін-т регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАНУ»; В.С. Кравців (відп. ред.). Львів, 2014. Вип. 6(110). С. 289–297.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014; ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (назва з титул. екрана).
3. Директива Європейського Парламенту та Ради «Про оцінку наслідків певних державних та приватних проектів для навколишнього природного середовища (кодифікований документ)» від 13.12.2011 2011/92/ЄС. URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/52234.docx> (назва з титул. екрана).
4. Директива Європейського Парламенту та Ради «Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи» від 21.05.2008 р. 2008/50/ЄС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_950 (назва з титул. екрана).
5. Директива Європейського Парламенту та Ради «Про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля» від 27.06.2001 р. 2001/42/ЄС. URL: <http://old.minjust.gov.ua/45875> (назва з титул. екрана).
6. Енергетичні реформи: моніторинговий звіт про просування України у виконанні угоди про асоціацію з ЄС у сферах енергетики та довкілля. URL: http://enref.org/wp-content/uploads/2017/06/Monthly-May-2017_final_rs.pdf (назва з титул. екрана).
7. Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту щодо встановлення системи для визначення вимог з екодизайну енергоспоживчих продуктів». URL: <http://saee.gov.ua/uk/activity/rehulyatorna-diyalnist> (назва з титул. екрана).
8. План імплементації Директиви 2009/125/ЄС, Регламенту Комісії (ЄС) № 278/2009, Регламенту Комісії (ЄС) № 245/2009, Регламенту Комісії (ЄС) № 244/2009, Регламенту Комісії (ЄС) № 107/2009 Регламенту Комісії (ЄС) № 1275/2008, що встановлюють рамки та вимоги до екодизайну енергоспоживчих продуктів. URL: <http://menr.gov.ua/news/27531.html> (назва з титул. екрана).
9. Стратегія розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80> (назва з титул. екрана).
10. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 577-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80> (назва з титул. екрана).
11. Оновлена Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. URL: <http://menr.gov.ua/timeline/evrointegraciya.html> (назва з титул. екрана).
12. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80> (назва з титул. екрана).