

Оцінка відповідності українського законодавства в цукровій галузі вимогам законодавства ЄС з питань, що стосуються довкілля

А.М. Шибанова, кандидат технічних наук, асистент, Національний університет «Львівська політехніка»

А.С. Войціховська, асистент, Національний університет «Львівська політехніка»

В.Д. Погребенник, доктор технічних наук, професор, Національний університет «Львівська політехніка»

48

У статті проаналізовано нормативно-правові акти України та Європейського Союзу з метою встановлення відповідності українського законодавства в цукровій галузі вимогам законодавства ЄС з питань, що стосуються довкілля. Виявлено недоліки правового регулювання у цій галузі та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: цукрова галузь, українське законодавство, вимоги законодавства ЄС, довкілля.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты Украины и Европейского Союза с целью установления соответствия украинского законодательства в сахарной отрасли требованиям законодательства ЕС по вопросам, касающимся окружающей среды. Выявлено недостатки правового регулирования в данной сфере и предложено пути их устранения.

Ключевые слова: сахарная отрасль, украинское законодательство, требования законодательства ЕС, окружающая среда.

The authors analyzes the legal acts of Ukraine and the European Union in order to establish compliance with Ukrainian legislation in the sugar industry with EU legislation on issues related the environment. Shortcomings of legal regulation in this area are revealed and suggestions for elimination are proposed.

Key words: sugar industry, Ukrainian legislation, the requirements of EU law, environment.

Постановка проблеми. Цукрова галузь України має стратегічне значення у забезпеченні споживчого ринку та стабільності роботи підприємств харчової промисловості. Виробнича діяльність підприємств цукрової галузі характеризується значним забрудненням повітря, водних ресурсів, виснаженням земель. Цукрова промисловість обґрунтовано включена до переліку видів діяльності, які є екологічно небезпечними [1]. Приведення національного законодавства у відповідність з вимогами законодавства Європейського Союзу залишається основним напрямком стратегічної зовнішньої політики України. Тому необхідно створити належні умови, насамперед правові, для покращення еколо-

гічного стану країни та виробництва конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції, зокрема цукру.

Важливими інструментами реалізації екологічної політики України є міжнародне співробітництво і виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічних прав людини та екологічної безпеки відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р. [2].

Теоретичною основою дослідження слугували праці науковців, які займалися теоретичними питаннями реаліза-

ції міжнародно-правових норм: В.І. Андрейцева [3], А.О. Андрусевича, С.М. Кравченко [4], А.І. Дмитрієва [5], А.С. Гаверовського [6], В.Ю. Уркевича, Г.І. Балюк, Ю.С. Шемшученка [7], І.А. Шуміло та інших провідних науковців. Питання правового регулювання відносин з виробництва та реалізації цукру в Україні у порівнянні з вимогами права ЄС висвітлювалися у працях Л.А. Галацана, А.Й. Богдана, де основна увага приділялася конкурентоспроможності цукру. Однак на сьогоднішній день також важливим є встановлення відповідності українського законодавства до вимог законодавства ЄС, що забезпечуватиме екологічну безпеку цукрової галузі.

Метою роботи є оцінка від-

повідності національного законодавства в цукровій галузі вимогам законодавства ЄС з питань, що стосуються довкілля, на прикладі окремих екологічних угод.

Виклад основного матеріалу дослідження. Господарування, що збереглося з часів Радянського Союзу, з надмірним використанням добрив та хімічного контролю шкідників, має негативний вплив на сільськогосподарські угіддя.

Директива Ради 91/676/ЄС від 12 грудня 1991 року про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел (Директива про нітрати) спрямована на забезпечення захисту вод в Європі шляхом запобігання забрудненню підземних і поверхневих вод нітратами з сільськогосподарських джерел і шляхом стимулювання застосування кращих методів ведення сільськогосподарських робіт. Директива є невід'ємною частиною Водної Рамкової Директиви та одним із ключових інструментів захисту вод від сільськогосподарського впливу. Виконання Директиви здійснюється у декілька етапів. Держави-члени повинні:

I. Визначити поверхневі і підземні води, які потерпають від забруднення або піддаються ризику забруднення, на основі процедур та критеріїв, викладених у Директиві (зокрема, коли концентрація нітратів у підземних або поверхневих водах досягає 50 мг/л або коли поверхневі води є евтрофними або існує ризик евтрофікації);

II. Визначити уразливі зони, які є відомими ділянками землі на їхній території, з яких відбувається стік води у поверхневі і підземні води, які потерпають від забруднення або піддаються ризику забруднення;

III. Розробити кодекс кращих методів ведення сільськогосподарських робіт для застосування фермерами на добровільній основі, який включає

заходи, викладені у Додатку II до Директиви;

IV. Розробити обов'язкові програми дій для усіх фермерів, які працюють в уразливих зонах.

Ці програми повинні містити заходи, зазначені в кодексах кращих методів ведення сільськогосподарських робіт, а також додаткові заходи, зазначені у Додатку III до Директиви, метою яких є обмеження внесення у ґрунт мінеральних і органічних добрив, що містять азот, а також внесення у ґрунт гною.

Протягом 3 років з дати набрання чинності цією Угодою мають бути впроваджені положення Директиви № 91/676/ЄС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, а саме: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів (ст. 3). Протягом 4 років - запровадження планів дій для зон, вразливих до (накопичення) нітратів, а також запровадження програм моніторингу. З цією метою розроблено прогресивний план адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалений на засіданні Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС). Відповідальність за розробку всього комплексу зазначених положень покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства України та Міністерство екології та природних ресурсів України.

Оскільки ця Директива також зазначається у секторі «Обмін найкращою практикою щодо відновлення та збереження природних ресурсів для забезпечення ефективного, сталого та високоякісного сільськогосподарського виробництва» розділу «Сільське господарство та розвиток сільської місцевості», до впровадження її положень поряд із зазначеними мі-

ністерствами цілком послідовно залучено Держводагентство.

Для того, щоб наблизити чинне законодавство України до вимог цієї Директиви, необхідно ухвалити низку нормативно-правових актів. До Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. №2818-VI внесено питання запобігання забрудненню внаслідок змиву нітратів із сільськогосподарських земель як першочерговий напрям приведення у відповідність екологічного законодавства України із положеннями джерел *acquis communautaire* (п.4.8).

Також необхідним є приведення у відповідність термінологічного апарату та закріплення його на рівні Закону України та врахування вимог Додатку III до Директиви при розробці та ухваленні програм дій, передбачених п.4 ст. 5 Директиви.

Цукробурякове виробництво відзначається значними витратами води [8] та її забрудненням у процесі використання, що негативно впливає на навколишнє природне середовище.

Директива Ради 91/271/ЄС від 21 травня 1991 року про очистку міських стічних вод спрямована на забезпечення охорони навколишнього середовища від негативного впливу скидів міських стічних вод та скидів підприємств окремих галузей промисловості і стосується збору, очистки та скидання.

Питаннями водовідведення та охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами опікуються відповідно Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерство екології та природних ресурсів України; з окремих питань - Державне агентство водних ресурсів України. Законом України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального

господарства на 2009-2014 роки» від 24 червня 2004 р. № 1869-IV передбачається гармонізація законодавства, що регулює діяльність у сфері житлово-комунального господарства, з директивами і стандартами ЄС у період з 2009 до 2014 рр. Відповідальність за виконання цього завдання покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство юстиції України та Державну службу технічного регулювання України. Протягом 6 років після набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною та ЄС Кабінет Міністрів України планує підготувати проект нормативно - правового акта щодо внесення змін до Правил приймання стічних вод підприємств у комунальні та відомчі системи каналізації населених пунктів України, затверджених наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 19 лютого 2002 р. №37. Відповідальність за його підготовку покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерство екології та природних ресурсів України. На жаль, не уточнюється зміст запланованих змін, проте до першочергових слід віднести: закріплення зобов'язання держави забезпечити усі міста та селища системами каналізації; створення переліку уразливих зон відповідно до критеріїв, встановлених у додатку II до Директиви, та запровадження принципу додаткової очистки стічних вод перед скидом в таких зонах; встановлення заборони скидів осаду у поверхневі води з суден, трубопроводів або будь-яким іншим чином, та визначення порядку поводження з промисловими стічними водами підприємств харчової промисловості. Також необхідно розробити та ухвалити технічну та інвести-

ційну програми впровадження положень Директиви та встановити обов'язок водоканалів регулярно готувати та оприлюднювати звіт про скидання стічних вод та осаду в підзвітних їм регіонах.

Законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 2008/1/ЄС від 15 січня 2008 року про комплексне запобігання і контроль забруднення. Основною причиною такого становища є недосконалість дозвільної системи України. В Україні існують загальні вимоги щодо дозвільної системи. Вимоги ст.41 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 р. №2806-IV встановлюють невиправдано короткий строк для розгляду документів та прийняття рішення про надання такого дозволу (10 днів, якщо інше не встановлено у Законі). Цей строк не дозволяє належним чином вивчити умови майбутнього дозволу та прийняти обґрунтоване рішення щодо того, чи прийнятною, з екологічної точки зору, є видача цього дозволу. В Україні існують окремі дозволи: на спеціальне водокористування (забір води, скидання забруднюючих речовин, використання вод); на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та інші. Деякі положення чинного законодавства України містять елементи інтегрованого підходу до охорони навколишнього природного середовища, проте вони не працюють у спосіб, як цього вимагає Директива 2008/1/ЄС.

З метою забезпечення адаптації законодавства України до Директиви 2008/1/ЄС необхідно вдосконалити: порядок надання дозволів на скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти у частині доповнення умов дозволу щодо забезпечення вжиття заходів, необхідних для запобігання будь-якому

ризиків забруднення та поверненню місця, на якому експлуатується об'єкт, до задовільного стану; порядок прийняття рішення щодо природоохоронних дозволів; порядок формування умов екологічних дозволів, у частині встановлення обов'язку державних органів щодо включення до них усіх заходів, необхідних для дотримання вимог статей 3-10 Директиви 2008/1/ЄС; порядок формування та застосування умов дозволу, а також порядок взаємодії процедур оцінки впливу на навколишнє природне середовище та дозвільних процедур, з тим, щоб інформація отримана під час процедури оцінки впливу на навколишнє природне середовище, була врахована при прийнятті рішення про надання чи відмову у наданні дозволу на здійснення діяльності, яка може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; дозвільну систему у сфері екології в частині забезпечення її взаємодії з вимогами щодо викидів парникових газів; дозвільну систему у сфері екології в частині закріплення вимог дотримуватися принципу «ВАТ» при формуванні умов дозволу; порядок формування умов дозволів у сфері екології в частині закріплення в умовах дозволу вимог до здійснення моніторингу скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти.

Необхідно створити систему єдиного природоохоронного дозволу. Впровадження цієї системи дозволить вимагати для отримання цього дозволу інформацію про викиди забруднюючих речовин у всі компоненти довкілля, інформацію про енергоефективність тощо. Цей підхід також дозволить запобігти перенесенню забруднення з однієї сфери до іншої.

Сприяти впровадженню інтегрованого підходу при наданні природоохоронних дозволів, а також сприяти впровадженню принципу «ВАТ» поклика-

ний проект Концепції з впровадження в Україні більш чистого виробництва, підготовлений Міністерством екології та природних ресурсів України.

Діяльність підприємств цукрової промисловості може призводити до забруднення атмосферного повітря. Основними забруднюючими речовинами, що викидаються цукровими заводами в атмосферне повітря, слід зазначити відпрацьований сатураційний газ (двооксид вуглецю, проте газ містить також побічні продукти горіння, такі як двооксид азоту, сірчистий ангідрид, оксид вуглецю та тверді частинки (зола), які і спричиняють забруднення атмосфери), аміак від випарної установки, продукти згорання палива ТЕЦ (природного газу), масляна та оцтова кислоти від сховища жому, сірководень та карбонові кислоти від полів фільтрації.

Чинне законодавство України частково відповідає положенням Директиви 2008/50/ЄС від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи. Важливим напрямком у галузі приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС законодавчо визнано «моніторинг і оцінка якості атмосферного повітря, зокрема, щодо загальнопоширених забруднюючих речовин, зонування території України, планів поліпшення якості атмосферного повітря в зонах і агломераціях» (п.4.8. Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. №2818-VI).

Значна частина положень

Директиви 2008/50/ЄС стосується здійснення моніторингу атмосферного повітря. Обов'язок щодо здійснення останнього покладено на Державну гідрометеорологічну службу (Держгідромет). Держгідромет є урядовим органом державного управління, який діє у складі МНС і підпорядковується йому (п.1 Положення про Державну гідрометеорологічну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. №570). З огляду на вищезазначене, виконання переважної більшості положень Директиви 2008/50/ЄС віднесено саме до повноважень МНС. Держгідромет залежить від державного фінансування, а результати його роботи не впливають на отримання ним коштів. Збір і обробку даних про стан повітря в ЄС здійснюють приватні лабораторії, які зацікавлені в якійсь роботі, оскільки таким чином можуть конкурувати за держзамовлення.

Висновки

Законодавство України у цукровій галузі характеризується недостатнім рівнем відповідності вимогам законодавства Європейського Союзу (невідповідності термінологічні, щодо державної підтримки та умов її надання). Однією з причин невідповідностей є постійна зміна відповідальних виконавців та координаторів по ряду міжнародних екологічних угод, а також неузгодженість дій національних органів, які відповідають за реалізацію міжнародно-правових зобов'язань. Держава має вжити комплекс правових, організаційних та економічних захо-

дів для забезпечення відповідності національного законодавства в цукровій галузі вимогам законодавства ЄС з питань, що стосуються довкілля.

Список використаних джерел

1. Запольський А.К., Українець А.І. Екологізація харчових виробництв: Підручник. - К. : Вища школа, 2005. - 423 с.
2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 26. - С. 218.
3. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навчальний та науково-практичний посібник. - К : Знання-Прес. 2002. - С. 91-116.
4. Кравченко С.М., Андрусович А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник. - Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. - 336 с.
5. Дмитрієв А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право. Навч. Посібник. - К : Юрінком Інтер, 2000. - 640 с.
6. Гавердовський А.С. Імплементация норм международного права. - Киев : Вища школа, 1980. - 320 с.
7. Шемчушенко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - К. : Наукова думка, 1989. - С. 133.
8. Василів О.Б., Коваленко О.О. Структура та шляхи раціонального використання води на харчових підприємствах. Наук. пр. ОНАХТ. - 2009. - Вип. 35, т. 1. - С. 54-58.