

УДК 349.41(477)

Є.В. ГОЛОМОЗИЙ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИРОБНИЦТВА БІОПАЛИВА В УКРАЇНІ

Ключові слова: біопаливо, біоетанол, правова охорона земель, альтернативні види палива

Виробництво всіх видів біопалива (твердого, рідкого та біогазу) є одним із найперспективніших напрямів розвитку економіки України. Попри шкідливість для ґрунтів та негативні наслідки для ринку продовольства, ріпак, кукурудза та соняшник, що є основними культурами для виробництва біопалива в Україні, залишаються в числі найбільш рентабельних сільськогосподарських культур, тому сільгоспвиробники віддають значні площі під їх вирощування.

Актуальність роботи зумовлена значним поширенням та перспективами розвитку альтернативних видів палива, чільне місце серед яких має зайняти біопаливо.

Питанню правового регулювання виробництва біопалива присвячені праці Т.О. Коваленко та Ю.В. Уркевича; крім того охорони ґрунтів щодо цієї проблеми торкались А.М. Мірошниченко, Т.Г. Ковальчук, В.Л. Мунтян, П.Ф. Кулинич, І.І. Каракаш, В.М. Шульга, В.В. Янчук та інші. Проблеми виробництва біопалива такі представники економічної науки, як: О. В. Дубровін, І. Г. Кириленко, Г.М. Калетнік та ін.

У нашій державі було прийнято велику кількість актів законодавства, покликаних врегулювати правовідносини у сфері виробництва біопалива. Окрім актів загального спрямування, таких як Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про електроенергетику», було прийнято також і цілий ряд спеціальних нормативно-правових актів, серед них Закони України: «Про альтернативні види палива»; «Про аль-

тернативні джерела енергії»; Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку виробництва палива з біологічної сировини» від 26.09.2003 р., а також Програму розвитку виробництва дизельного біопалива, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.2006 р. № 1774; Енергетичну стратегію до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р; Концепцію Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.02.2009 р. № 276-р та ін.

Аналіз вказаних актів дає підстави говорити, що на жаль, кількість прийнятих документів не перетворюється в якість. Всі згадані нормативно-правові акти страждають на типові «хвороби» притаманні актам законодавства нашої держави: колізійність, декларативність, і, як наслідок – відсутність реального впливу на суспільні відносини, наявність зайвих і невдалих дефініцій.

Найбільш показовим прикладом відсутності регулятивного впливу на суспільні відносини в контексті правового регулювання виробництва біопалива може слугувати Закон України Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 р. № 555-IV [1]. Відповідно до ст.1 цього Закону, *альтернативні джерела енергії - відновлювані джерела енергії, до яких належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, та вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний газ, газ метан дегазации вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів* (виділення наше – Є.Г.). Як бачимо, даний Закон **мав би** регулювати суспільні відносини у сфері виробництва та використання біопалива, однак незважаючи на неодноразові спроби, нам так і не вдалося знайти хоча б одне положен-

ня вказаного Закону, яке було би позбавлене декларативного або описового змісту і могло б впливати (хоча б теоретично) на регулювання суспільних відносин у сфері виробництва біопалива.

Наявність непотрібних і невдалих дефініцій часто призводять до парадоксальних наслідків. Як не дивно, але паливо, вироблене із сільськогосподарських культур (ріпак, соняшник, кукурудза та ін.), суто формально не може вважатись біопаливом, оскільки відповідно до ст.1 Закону України «Про альтернативні види палива» (далі по тексту – Закон про паливо) [2], біопаливом є *«тверде, рідке та газове паливо, виготовлене з біологічно відновлювальної сировини (біомаси), яке може використовуватися як паливо або компонент інших видів палива (виділення наше – Є.Г.). В свою чергу, «біомаса» визначається як «біологічно відновлювальна речовина органічного походження, що зазнає біологічного розкладу (відходи сільського господарства (рослинництва і тваринництва), лісового господарства та технологічно пов'язаних з ним галузей промисловості, а також органічна частина промислових та побутових відходів»*. Таким чином, виходячи з буквального розуміння Закону України «Про паливо», біопаливом може визнаватись лише продукт переробки відходів, і не може ним визнаватись продукт переробки високоенергетичних культур.

При цьому, навіть сама дефініція відходів, що міститься в Законі про паливо, на нашу думку, є зайвою, оскільки це поняття вже визначено в ст.1 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р., а перелік відходів – в Українському класифікаторі відходів, затвердженим Наказом Держстандарту України від 29.02.1996 р. № 89. Повністю погоджуємось із думкою А.М. Мірошниченка, що наявність подібних дублювань *«неминуче призводить до наявності величезної кількості колізій»* [3, с.3].

На нашу думку, така ситуація склалась через наявність непотрібних і зайвих дефініцій. Вважаємо, що подібні визначення (біомаса,

біопаливо, біоетанол, біобутанол, біодизель) повинні знаходитись в нормативно-технічній документації, а їх перебування в тексті Закону не впливає на регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виробництвом і використанням біопалива, а лише створює ризики недобросовісного тлумачення норм. Як слушно зазначає Р.І. Марусенко: *«оптимальне формулювання норм закону для їх сприйняття усіма суб'єктами, на яких вони поширюють свою дію, повинно передбачати по можливості спрощення тексту законодавчих положень, а не його ускладнення дефінітивними конструкціями»* [4].

Окремої уваги заслуговує проблема виконання програмних документів, спрямованих на розвиток виробництва біопалива в нашій державі. Програмні документи, прийняті в Україні передбачають збільшення та навіть стимулювання використання біопалива в нашій державі. Національною енергетичною стратегією до 2030 року передбачає ріст використання біоенергетики з 1.3 млн т у.п./рік у 2005 році до 9,2 т у.п./рік в 2030 році. При цьому в розділі VIII. «Загальні екологічні проблеми та шляхи їх розв'язання» Стратегії [5] жодним чином не згадано негативні наслідки для ґрунтів від вирощування ріпаку, що є основною сировиною для виробництва біопалива.

Програма розвитку виробництва дизельного біопалива, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.2006 р. № 1774 [6], прямо передбачає *«розширення площ вирощування ріпаку, підвищення його врожайності»* а також *«створення зон концентрованого вирощування ріпаку з метою наближення джерел сировини до місць виробництва біопалива.»* (абз.3,4 пп.1 абз.2 розд.2 Програми). При цьому про наслідки створення *«зон концентрованого вирощування ріпаку»* у вказаній Програмі не сказано ні слова. Повністю підтримуємо думку Т.О. Коваленко, що в *«в чинному законодавстві наголошується на необхідності збільшення посівів ріпаку та інших сільськогосподарських культур»*

для виробництва біопалива, проте не передбачаються заходи з метою раціонального використання та охорони земель у процесі здійснення зазначених видів сільськогосподарського виробництва» [7].

Слід зазначити, що ми в цілому, критично відносимось до програмних документів, прийнятих в Україні як із суб'єктивних (постійне недостатнє фінансування, невиконання програмних положень), так і з об'єктивних причин (неможливість чіткого і точного прогнозування ситуації на тривалий строк, неможливість передбачити темпи і напрями науково-технічного прогресу тощо). Яскравим прикладом непотрібності програмних документів може слугувати прийняття [8], а згодом скасування [9] програми «Етанол», яка мала на меті, серед іншого «створення сприятливих умов для виробництва продукції з використанням біологічних відновних джерел сировини та енергії» [8]. На нашу думку, виконання заходів і прийняття нормативно-правових актів, що передбачаються у подібного роду документах, цілком можливе і без них, а основні ресурси слід спрямовувати на **вирішення**, а не **опис та перелічування** необхідних заходів в тій чи іншій сфері. Зважаючи на постійне невиконання та ігнорування таких документів, вважаємо, що збільшення площ ріпаку, соняшнику, кукурудзи та інших виснажливих для ґрунтів культур, саме з причин виконання встановлених в програмних документах, Україні загрожує в останню чергу.

Однак не можна не визнавати, що проблема погіршення стану ґрунтів внаслідок надмірного збільшення посівних площ під енергетичні культури, що погіршують якість земель, стоїть дуже гостро. Ріпак, соняшник та кукурудза належать до так званих «важких культур», що виснажують ґрунт. У середньому площі під «важкими» технічними культурами майже вдвічі перевищують дозволені норми сівозмін, що в результаті призводить до зниження родючості ґрунту [10]. Олійні культури в структурі посівних площ, за узагальненими науковими даними, не повинно скла-

дати більше 10 %, фактично в деяких областях вирощується 25–30 % і більше [11]. За даними статистичного збірника Державної служби статистики «Рослинництво в Україні» [12], у 2012 році площа посівів ріпаку, склала 566,0 тис. га, тобто 5660 км². Для оцінки масштабів проблеми наведемо порівняння: площа Сінгапуру складає 714 км², Великого Герцогства Люксембург – 2586 км² [13]. При цьому навіть загальна тенденція до зменшення посівних площ ріпаку (з 1441 тис. га у 2008 році до 566,0 тис. га у 2012 р.) не вселяє оптимізму, оскільки за цей же період приблизно на стільки ж виростили посівні площі соняшника (з 4231,9 тис. га у 2008 році до 5194,1 тис. га у 2012 році) [12].

Таким чином, в Україні виникає необхідність правової охорони земель, на яких вирощується сировина для біопалива. З метою охорони земель в Україні було прийнято ряд законів, зокрема: Закони України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р., «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р., «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995 р. та ін. У той же час, жоден із вказаних нормативно-правових актів не передбачає особливості охорони земель при вирощуванні сільськогосподарських культур для виробництва біопалива. Цей недолік має бути усунений шляхом прийняття спеціальних, більш жорстких правил охорони земель на яких вирощуються культури, що виснажують ґрунти та активного контролю за впровадженням сівозмін.

Україна має великий потенціал у виробництві біопалива, і досить ефективно його використовує. Однак існує цілий ряд проблем правового характеру, що заважають використовувати цей потенціал в повній мірі, враховуючи при цьому екологічні інтереси держави. Основними проблемами правового регулювання виробництва біопалива є: відсутність термінологічної єдності, декларативність, і, як наслідок – відсутність реального впливу на

суспільні відносини, наявність зайвих і невдалих дефініцій. Проблемним є навіть визначення поняття «біопаливо» в українському законодавстві. Це слід вирішувати шляхом скасування непотрібних положень в законодавстві, що не впливають на регулювання суспільних відносин.

Окремо слід виділити проблему правового забезпечення охорони земель при вирощуванні сільськогосподарських культур, що є сировиною для виробництва біопалива. В Україні відсутнє спеціальне правове регулювання, спрямоване на збереження якості та родючості земель сільськогосподарського призначення а також запобігання їх виснаженню. Тому доцільним буде прийняття спеціальних норм, спрямованих на охорону земель, що використовуються для виробництва біопалива.

Слід зауважити, що нами проаналізовано не всі проблеми правового регулювання виробництва біопалива, ця тема зберігає свою актуальність і є перспективною для подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030555.html.
2. Закон України «Про альтернативні види палива» : від 4.01.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001391.html.
3. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / Мірошніченко А. М. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦуЛ, 2010. – 270 с.
4. Марусенко Р. І. Формулювання дефініцій у правовій доктрині та законотворчій практиці / Р. І. Марусенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/images/stories/journal/2012-1/article/marusenko.pdf>.
5. Енергетична стратегія на період до 2030 року / затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України : від 15.03.2006 р., № 145–р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/file/text/8/f197393n9.zip>.
6. Програма розвитку виробництва дизельного біопалива / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 22.12.2006 р., № 1774 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-2006-%D0%BF>.
7. Коваленко Т. О. Охорона земель при вирощуванні та виробництві біопалива: дефекти правового регулювання / Т. О. Коваленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10kto.pdf.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження програми «Етанол» : від 04.07.2000 р., № 1044 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1044-2000-%D0%BF>.
9. Постанова Кабінету Міністрів «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2000 р. № 1044» : від 05.01.2011 р., № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2011-%D0%BF>.
10. Каленьська С. М. Продовольча та технологічна безпека за вирощування олійних культур на біопаливо / С. М. Каленьська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10kto.pdf.
11. Кучеровська С. В. Стан екологічної безпеки при виробництві біопаливних культур першої генерації: вирощування ріпаку / С. В. Кучеровська, М. В. Самбурський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kdu.edu.ua/statti/2012-5-1\(76\)/132.pdf](http://www.kdu.edu.ua/statti/2012-5-1(76)/132.pdf).
12. Статистичний збірник Державної служби статистики «Рослиництво в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

13. Список стран и зависимых территорий | доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Список_по_площади [Електронний ресурс]. – Режим | стран_и_зависимых_территорий_по_площади.

Голомозий Є. В. Деякі правові проблеми виробництва біопалива в Україні / Є. В. Голомозий // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 196–200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13gevbvu.pdf>

Здійснено аналіз нормативно-правових та програмних актів що регулюють правовідносини, пов'язані із виробництвом біопалива та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері через скасування непотрібних дефініцій, перенесення технічних термінів із законів до нормативно-технічної документації.

Голомозий Е.В. Некоторые правовые проблемы производства биотоплива в Украине

Выполнен анализ нормативно-правовых и программных актов, что регулируют правоотношения, связанные с производством биотоплива и предложены пути усовершенствования законодательства в этой сфере через отмену ненужных дефиниций, технических терминов из законов к нормативно-технической документации.

Golomoziy E.V. Some Legal Problems of Biofuel Production in Ukraine

Dedicated to basic problems of biofuels production in Ukraine, implemented the analysis of regulative and program acts that regulate legal relationships, connected with biofuels production and offered ways for improvement legislation in this sphere through the abolishment of unnecessary definition, transfer the technical terms from the laws to the technical bylaw.

Форум права Форум