

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 11, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 339.92 : 504.064 (477)

*Т. Л. Омеляненко,
к. е. н., м. н. с., Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», м. Київ*

ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ 2006/21/ЄС ПРО УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ ВИДОБУВНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ

*Т. L. Omelyanenko,
PhD Economics, junior research assistant, Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

IMPLEMENTATION FEATURES OF THE DIRECTIVE 2006/21/EC ON THE MANAGEMENT OF WASTE FROM EXTRACTIVE INDUSTRIES IN UKRAINE

В статті розглянуто особливості імплементації Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін до директиви 2004/35/ЄС від 15 березня 2006 року. Висвітлено основні вимоги Директиви 2006/21/ЄС й результати здійсненої оцінки відповідності національного законодавства її положенням. Запропоновано шляхи транспозиції Директиви у законодавство України, основні заходи з її впровадження, а також приділено увагу фінансовим аспектам цього питання.

The features of the implementation of the Directive 2006/21/EC on the waste management from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC of 15 March 2006 have been reviewed. The basic requirements of the Directive 2006/21/EC and the results of concordance assessment of the national legislation to the provisions of the Directive have been highlighted. Ways of the Directive transposition into the legislation of Ukraine and the main measures for its implementation have been suggested. The financial aspects of this issue have been considered.

Ключові слова: Угода про асоціацію, імплементація, Директива 2006/21/ЄС, поводження з відходами, відходи видобувної (гірничовидобувної) промисловості, об'єкти/місця розміщення відходів.

Keywords: Association Agreement, implementation, Directive 2006/21/EC, waste management, waste from extractive industries (mining waste), waste facilities.

Постановка проблеми. В контексті Угоди про асоціацію з ЄС Україна бере на себе зобов'язання з адаптації національного екологічного законодавства до норм *Acquis communautaire*. Відтак, перед Україною постають завдання з виконання в доволі жорсткі строки зафіксованих в Угоді вимог стосовно імплементації 29 директив та регламентів Європейського Союзу. У сфері поводження з відходами це стосується імплементації трьох директив, серед яких – Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін до директиви 2004/35/ЄС^[1] від 15 березня листопада 2006 року [1] (далі Директива 2006/21/ЄС).

Відходи видобувної промисловості (мінеральні відходи), становлять в Україні домінуючу (біля 72,6 %) частину всіх відходів^[2]. Обсяг їх щорічного утворення перевищує 360 млн т і це є найбільшим серед європейських країн показником (за винятком Російської Федерації). Звідси важливість питань законодавчого регулювання поводження з такими відходами і, в цьому контексті, – важливість завдань імплементації Директиви 2006/21/ЄС.

Реалізація визначених у цій директиві вимог має наблизити Україну до європейських норм та стандартів у сфері поводження з відходами видобувної промисловості. У той же час процес імплементації супроводжуватиметься значним додатковим фінансовим навантаженням, оскільки втілення окремих вимог потребуватиме кардинальних змін не тільки на законодавчому рівні, але й у системі управління сферою поводження з цими відходами.

Аналіз останніх досліджень. Питанням поводження з відходами видобувної промисловості присвячено роботи Міщенко В.С. Техніко-технологічні проблеми поводження з цим видом відходів розглянуті у низці публікацій Горлицького Б.О., Губіної В.Г., Пашкова А.П. та Здановського В.Г. Зазначені напрацювання стосувалися в основному техніко-технологічних, економічних питань, а також питань управління у цій сфері. Окремі питання стосовно наявності правових прогалин і невідповідності національного законодавства вимогам Директиви 2006/21/ЄС висвітлено в «Огляді стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС» [2].

В рамках виконаного дослідження основною метою постає визначення особливостей і шляхів імплементації Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості, зокрема щодо транспозиції основних її положень у національне законодавство, а також заходів з їх впровадження та фінансових аспектів реалізації цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Розроблення і затвердження у 2006 році Директиви 2006/21/ЄС мало на меті максимально можливе попередження та мінімізацію негативного впливу на навколишнє природне середовище, а також будь-яких ризиків для здоров'я людини, що можуть виникати в результаті управління відходами видобувної промисловості. Для її досягнення в рамках зазначено документу передбачено заходи, процедури та настанови, що мають бути імplementовані у законодавство країн-членів Європейського Союзу.

Вимоги Директиви 2006/21/ЄС стосуються управління відходами, що утворюються в результаті розвідувальних робіт, видобутку, оброблення і зберігання мінеральних ресурсів та розробки кар'єрів (далі «відходи видобувної промисловості»).

Дія директиви 2006/21/ЄС **не розповсюджується на** відходи, що утворюються в результаті діяльності видобувних підприємств, але не є безпосереднім результатом розвідувальних робіт, видобутку і оброблення мінеральних ресурсів та розробки кар'єрів. Крім того зі сфери дії Директиви виключено відходи, що утворюються при розвідці, видобуванні та обробленні мінеральних ресурсів на морському шельфі, а також при повторному нагнітанні відкачуваних підземних вод.

Узагальнення змісту Директиви дозволяє акцентувати увагу на наступних її **ключових положеннях:** розроблення планів управління відходами, впровадження дозвільної системи, якою передбачені спеціальні процедури щодо надання дозволів саме на функціонування об'єктів/місць розміщення відходів (О/МРВ); категоризація О/МРВ із диференціацією вимог, що пред'являються до них, зокрема, підвищені вимоги до О/МРВ Категорії А (підвищеної небезпеки); проведення моніторингу О/МРВ на всіх стадіях їх функціонування, включаючи фазу після закриття; встановлення вимог до гірничих виїмок, до будівництва та

управління О/МРВ, до закриття та процедур, що мають здійснюватись після закриття О/МРВ; до концентрації дисоціюючого слабкокислотного ціаніду у ставках-відстійниках (зокрема, щодо їх зменшення); запровадження процедури ідентифікування (інвентаризації) О/МРВ; координація дій з управління відходами, включаючи зобов'язання до обміну інформацією тощо.

Важливо зауважити, що для **О/МРВ підвищеної небезпеки (категорії А) висувуються підвищені вимоги**. Це, зокрема, запровадження фінансових гарантій, більш деталізованих планів управління відходами, що мають додатково містити документи про підтвердження проведення політики із попередження значних аварій, систему управління безпекою для реалізації зазначеної політики та внутрішній план дій у разі настання аварій, вимоги стосовно попередження значних аварій та інформування тощо. **Для інертних та інших безпечних відходів Директивою передбачено низку послаблень.**

Необхідною передумовою для здійснення імплементації Директиви 2006/21/ЄС постає оцінка стану нормативно-правового регулювання сфери поводження відходами видобувної промисловості в Україні і визначення на цій основі рівня його відповідності основним положенням Директиви. Саме за результатами зазначеного етапу роботи і має розроблятися план імплементації.

На цей час в Україні поводження з відходами видобувної промисловості (в українській інтерпретації – відходами гірничодобувної промисловості) **регулюється двома групами нормативно-правових актів. Перша з них** представлена законами неспецифічного характеру, які стосуються видобувних відходів своїми загальними природоохоронними та деякими іншими вимогами і положеннями. Значною мірою це відноситься до рамкового Закону України «Про відходи» [3] та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Суміжними законодавчими актами, які торкаються сфери поводження відходами видобувної промисловості, є Кодекс України про надра [4] та Гірничий закон України [5]. Опосередковано завдань імплементації Директиви 2006/21/ЄС стосуються такі закони України як «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [6] (частина вимог закону деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів «Про ідентифікацію та декларування об'єктів підвищеної небезпеки» [7]), «Про санітарне і епідеміологічне благополуччя населення», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Кодекс України Про адміністративні правопорушення та деякі інші.

Друга група представлена підзаконними актами специфічного характеру, куди входять накази Міністерств, розпорядження Уряду, стандарти і санітарні норми тощо. До таких нормативно-правових документів підзаконного рівня відносяться, зокрема, Положення «Про проектування внутрішнього відвалоутворення та складування відходів виробництва...» [8], «Методика обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» [9], ДБН В.2.4. –5:2012 «Хвостосховища і шламонакопичувачі. Частина I. Проектування. Частина II. Будівництво» [10] та деякі інші. Загалом відповідні норми і вимоги характеризуються значною розосередженістю.

Доцільно зазначити, що в рамках програмно-цілового регулювання сфера поводження з відобувними відходами постійно залишається поза увагою. Питання поводження з відходами видобувної промисловості були включені лише до однієї з трьох діючих загальнодержавних програм що стосувались відходів, зокрема «Програми використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року» (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 668 від 28.06.1997 р.). Однак, виконання як цієї, так і інших програм не отримало належного фінансування, а відтак, заплановані в їх рамках заходи майже не були виконані.

У рамках «Основних засад (стратегії) державної екологічної політики на період до 2020 року» [11], питання відходів видобувної промисловості окремо не розглядається.

Окремі заходи, що прямо або опосередковано стосуються імплементації вимог Директиви 2006/21/ЄС зафіксовано у Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 рр. Серед них – заходи щодо підготовки та затвердження методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення вимог законодавства про надра (п. 99); сприяння розробленню та впровадженню екобезпечних технологій видобутку та переробки (для збагачення) мінеральної сировини з метою зменшення обсягів утворення токсичних відходів; розроблення нової редакції Кодексу України про надра (п.101); удосконалення системи класифікації відходів (п.112) та деякі інші. Як видно із комплексу передбачених Національним Планом дій заходів, відходам видобувної промисловості окремої уваги не було приділено. Додамо, що в Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки [12] і в проєкті Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 рр. цільові заходи стосовно відходів видобувної промисловості також не передбачені. Зазначене свідчить, що відходи, які в Україні є домінуючими як за обсягами утворення, так і накопичення залишаються без належної уваги з боку держави.

Оцінка рівня відповідності **вітчизняної системи нормативно-правового регулювання** поводження з відходами видобувної промисловості положенням Директиви 2006/21/ЄС, дозволяє зазначити, що **на законодавчому рівні відповідність вимогам Директиви 2006/21/ЄС знаходиться на «ранній стадії»**. Однак, з урахуванням нормативних актів підзаконного характеру (у тому числі відомчого) **ступінь відповідності піднімається до «добре просунутої стадії»**.

Особливості імплементації Директиви 2006/21/ЄС. Згідно з проєктом Угоди про асоціацію України з ЄС та планом, схваленим Координаційною радою з імплементації європейського законодавства в українське, основні вимоги та положення Директиви мають бути впроваджені протягом п'яти років з моменту підписання Угоди (n+5), тобто орієнтовно до 2019 року. При цьому реалізацію її положень в національному законодавстві доцільно на наш погляд розділити на два етапи:

– перший – n+2, тобто протягом 2-х (чи можливо 3-х) років після підписання Угоди про асоціацію (орієнтовно 2016 – 2017 р.). На цьому етапі має бути повністю здійснена транспозиція (перенесення) основних положень Директиви у національне законодавство. Відповідна робота має координуватись з імплементацією Директив 2008/98/ЄС про відходи та 1999/31/ЄС про захоронення відходів. При цьому транспозиція вимог Директиви 2006/21/ЄС не повинна випереджати таку за Директивою 2008/98/ЄС, яка є рамковою та, яка закладає базові поняття й положення щодо відносин у сфері поводження з відходами. На цьому етапі мають також бути визначені уповноважені (компетентні) органи.

– другий етап – n+5 (орієнтовно до 2019 року). Він передбачає заходи з практичної реалізації вимог закону через розроблення відповідних механізмів та створення інституцій. Зокрема, має бути забезпечено підготовку підрозділів уповноважених органів, які відповідатимуть за провадження дозвільної діяльності. Має також бути розроблений механізм здійснення фінансових гарантій, та, при необхідності, створені відповідні фінансові інститути.

На етапі транспозиції вимог Директиви 2006/21/ЄС слід виходити з **двох особливостей** нормативно-правової ситуації у сфері поводження з відобувними відходами в Україні.

Перша з них пов'язана з відсутністю спеціального законодавчого регулювання, а також розвиненого гірничого законодавства. За цих передумов поводження з відходами видобувної промисловості базується на загальних природоохоронних нормах та на рамковому законі «Про відходи». Відповідних питань частково торкаються деякі суміжні закони, зокрема, Гірничий закон України та Кодекс України про Надра. Такі законодавчі акти за своїм цільовим призначенням лише побіжно торкаються поводження з відходами видобувної промисловості. Перший з них в аспекті протиаварійного захисту та безпеки проведення гірничих робіт, а другий – в аспекті видобутку корисних копалин та вимог до гірничих виїмок. Зазначене виключає можливість транспозиції в них норм Директиви 2006/21/ЄС. Загалом законодавче регулювання стосовно відходів видобувної промисловості є **досить фрагментарним**. Це не кореспондується з важливістю і масштабністю завдань поводження з цією категорією відходів для України.

Друга особливість національної ситуації полягає в тому, що за обмеженості законодавчих положень **доволі розвиненим є підзаконний рівень регулювання**. Однак, переважна частина регулюючих положень розосереджена в документах та відомчих актах різного рівня і категорій. Ці документи переважно мають низький нормативний статус та стосуються лише окремих аспектів регулювання. Деякі з них є морально застарілими. Через різні підходи до встановлення зазначених регулюючих положень імплементація до них вимог Директиви 2006/21/ЄС є проблематичною.

Таким чином транспозицію найбільш доцільно здійснювати **через розроблення окремого (нового) закону «Про відходи видобувної (гірничовидобувної) промисловості»**, який би узагальнював вітчизняний досвід, і транспонував вимоги Директиви 2006/21/ЄС. Сфера його дії має охоплювати особливості регулювання поводження з відобувними відходами. При цьому він підпадатиме під дію закону України «Про відходи» стосовно регулювання загальних питань.

Через закон «Про відходи видобувної промисловості» мають бути транспоновані в українське нормативно-правове поле передусім положення Директиви 2006/21/ЄС, які стосуються визначення термінів, загальних вимог, застосування найкращих доступних технологій, планів управління відходами на рівні суб'єкта господарювання, інформування та участі громадськості, гірничих виїмок, вимог до О/МРВ (їх будівництво, функціонування, закриття, догляд після закриття), транскордонних наслідків, обліку закритих О/МРВ, фінансових гарантій та штрафних санкцій та низка інших.

Для реалізації окремих вимог, які потребують більшої деталізації, окрім закріплення на законодавчому рівні (законом «Про відходи видобувної промисловості»), **має бути передбачена підготовка низки підзаконних актів (Постанов Кабінету Міністрів України тощо)**. Вони повинні охоплювати питання порядку розроблення та затвердження планів управління відходами видобувної промисловості на підприємстві, порядку отримання дозволів на функціонування О/МРВ та порядку віднесення О/МРВ до категорії об'єктів підвищеної небезпеки. Розроблення останнього документу повинно пройти додаткову експертизу на предмет співвіднесення із чинною Постановою Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної екологічної небезпеки (НПАОП 0.00– 6.21 – 02).

За підсумком проведеного аналізу **на шляху гармонізації українського законодавства з положеннями рамкової Директиви 2006/21/ЄС формується наступний перелік завдань:**

1. Привести у відповідність термінологію та визначення, беручи до уваги термінологічний апарат Директив 2008/98/ЄС та 1999/31/ЄС з метою уникнення дублювання.
 2. Переглянути питання класифікації О/МРВ, розробити порядок віднесення О/МРВ до категорії А (високої небезпеки) та вирішити низку пов'язаних із цими діями процедурних питань.
 3. Ввести систему дозволів на функціонування О/МРВ (імплементувати порядок отримання дозволу, подання заявки та її зміст, процедуру оприлюднення) і узгодити її із діючою системою дозволів на розміщення відходів.
 4. Розробити порядок класифікування О/МРВ враховуючи критерії визначені директивою 2006/21/ЄС.
 5. Створити інститут фінансових гарантій в процесі функціонування О/МРВ та визначити механізм його функціонування.
 6. Закріпити у законодавстві про відходи вимоги до гірничих виїмок, а також до будівництва, управління, закриття О/МРВ та догляд за ними у післяексплуатаційний період.
 7. Визначити порядок проведення інвентаризації закритих О/МРВ
 8. З метою попередження трансграничного впливу О/МРВ необхідно перенести у національне законодавство вимогу щодо контролю за такими об'єктами, доступу до інформації до них громадян України та інших держав, що можуть зазнавати негативного впливу.
 9. Додати до Кодексу про адміністративні правопорушення статтями щодо порушення вимог Директиви та встановлення адекватного розміру покарання.
 10. Зафіксувати вимоги щодо зменшення концентрації слобокислотного дисоціюючого ціаніду у відстійниках.
- Додатки I та II до Директиви 2006/21/ЄС (стосовно політики попередження значних аварій, інформування громадськості та охарактеризування відходів) доцільно переносити у новий закон «Про відходи видобувної промисловості», що має бути розроблений, а додаток III – окремим нормативно-правовим актом щодо класифікування О/МРВ.

Відокремленим завданням постає необхідність внесення змін до пов'язаних законів України, а також підзаконних актів.

Варто зазначити, що необхідність реалізації деяких завдань кореспондується із імплементацією Директив 2008/98/ЄС та 1999/31/ЄС. Це, зокрема, стосується:

- запровадження Переліку відходів (List of waste), яке не є прямою вимогою Директиви, але виконання окремих її норм базується на цьому Переліку;
- запровадження програм управління відходами на регіональному та державному рівні, оскільки плани управління відходів, що мають розроблятися на підприємствах повинні узгоджуватись із цими програмами;
- впровадження категорії інертних відходів, оскільки саме до них застосовуються послаблені вимоги директиви тощо.

Слід мати на увазі, що в ході імплементації Директиви може виникнути потреба у розробці додаткових регламентів, інструкцій та ін., про що свідчить, зокрема досвід Польщі. У цій країні для транспозиції положень Директиви 2006/21/ЄС було прийнято окремий Закон «Про відходи видобувної промисловості» від 10.07.2008 р., внесено зміни до шести законів («Про Інспекцію з охорони навколишнього середовища», «Про Геологічне і Гірниче право», «Про право охорони навколишнього природного середовища», «Про відходи» (2001 року) та «Про запобігання шкоді навколишньому середовищу та її ліквідації»); та додатково прийнято п'ять підзаконних нормативно-правових актів, якими було деталізовано реалізацію окремих вимог Директиви. Доречно додати, що для підвищення ступеню виконання встановлених зобов'язань, у Польщі були запроваджені статті за порушення вимог з відповідними розмірами штрафів (100 тис. злотих, що еквівалентно 258,7 тис. грн за випадок порушення).

З точки зору інституціональної організації виконання та координацію роботи з імплементації Директиви 2006/21/ЄС має бути покладено на **Мінприроди України**. Однак, через специфіку питання повинні залучатися також **Міністерство енергетики та вугільної промисловості України**, **Держгірпромнагляд**, **Мінпромполітики України**, **Мінекономрозвитку України** та **Державна екологічна інспекція України**.

За попередньою оцінкою імплементація Директиви не вимагатиме створення окремих інститутів (організацій). Може виникнути потреба лише у розширенні персоналу уповноважених органів із призначенням відповідальних осіб або, у разі необхідності, створення окремих підрозділів (відділів). Передбачається також певне збільшення навантаження на екологічну інспекцію та департамент екологічної безпеки Мінприроди України.

У зв'язку з ліквідацією територіальних підрозділів Мінприроди України, можуть виникати питання розподілу повноважень у здійсненні контролю, нагляду, видачі дозвільних документів та інших процедур, передбачених в рамках імплементації Директиви. Міністерство повинно визначити, які повноваження доцільно залишити на центральному рівні (Міністерство), а які делегувати на місцевий рівень, та яким саме органам та підрозділам.

Реалізація процесу імплементації Директиви 2006/21/ЄС має включати наступний перелік завдань:

1. Власне розроблення закону України «Про відходи видобувної промисловості», а також проектів постанов Уряду та методичних рекомендацій для реалізації окремих норм.
2. Встановлення розподілу повноважень між Мінприроди України, Міненерговугілля, Мінпромполітики та Держгірпромнаглядом в рамках реалізації положень закону.
3. Визначення (або формування, створення у разі необхідності) відповідальних підрозділів уповноважених органів щодо реалізації положень закону та за навчання персоналу.
4. Проведення навчання (із залученням фахівців з країн ЄС) як представників уповноважених органів влади, так і операторів О/МРВ щодо реалізації положень нового закону.
5. Розроблення порядку класифікування О/МРВ за категоріями небезпеки та проведення навчання для суб'єктів господарювання у галузі видобувної промисловості.
6. Запровадження планування поводження з відходами видобувної промисловості на підприємствах.
7. Запровадження дозвільної системи (видача дозволів) та її узгодження із системою дозволів на розміщення відходів з метою уникнення подвійного адміністративного навантаження на суб'єкти господарювання та органи влади.
8. Реалізація механізму закриття О/МРВ та процедур на стадії після закриття О/МРВ.
9. Запровадження механізму здійснення фінансових гарантій.
10. Приведення діючих О/МРВ у відповідність до вимог нового закону.
11. Проведення інвентаризації закритих та покинутих О/МРВ, створення відповідного реєстру та забезпечення його подальшого підтримання у належному стані.
12. Запровадження системи моніторингу за станом закритих О/МРВ.

Насамкінець доцільно зазначити важливість завдань з узгодження вимог нового закону України «Про відходи видобувної промисловості» із законом України «Про відходи» (після транспозиції положень Директиви 2008/98/ЄС). Необхідно уникнути дублювання дозвільної документації (тобто додаткового навантаження на підприємства при оформленні дозвільних документів), і в той же час, не дати змогу уникати відповідальності за вже діючими нормами закону України «Про відходи».

Визначення основних заходів із впровадження європейських вимог, дозволяє зазначити, що імплементація Директиви 2006/21/ЄС пов'язана із значними обсягами витрат, переважно *капітальних*, які найбільшою мірою будуть стосуватися підприємств та власників О/МРВ (вони повинні будуть привести у відповідність до вимог нового закону діючі О/МРВ). Збільшення інвестиційних витрат буде пов'язано, зокрема, з будівництвом нових О/МРВ, доглядом за ними після закриття (моніторинг), заходами із рекультивації тощо. Складовою витрат підприємств стосовно О/МРВ категорії А (підвищеної небезпеки) буде вилучення частини обігових коштів для забезпечення фінансової гарантії.

Інша частина витрат стосуватиметься збільшення фонду оплати праці для виконання функцій видачі дозволів центральним уповноваженим органом (за рахунок розширення персоналу відділу); навчання співробітників уповноважених органів та спеціалізованих підрозділів на місцях з реалізації передбачених новим законом повноважень (зокрема, обмін досвідом), а також операторів О/МРВ щодо реалізації покладених на них зобов'язань; розроблення відповідних нормативно-правових актів та методичних матеріалів; проведення інвентаризації закритих та покинутих О/МРВ та створення відповідного реєстру; перекладу додаткових документів ЄС (регламентів тощо) під час роботи з транспозиції норм; адміністративні та управлінські заходи з запровадження дозвільної діяльності (розроблення форм дозвільних документів, їх друк, інформування тощо).

Зазначені статті витрат потребуватимуть відповідного рівня фінансового забезпечення.

Основним джерелом бюджетного фінансування відповідно до свого призначення повинен би був бути ФОНПС. Однак, кошти фонду є досить обмеженими (станом на початок 2013 року загальний обсяг надходжень склав біля 2,1 млрд. грн.) і призначаються вони для всіх природоохоронних напрямів. Враховуючи, що Угодою про асоціацію передбачається імплементація 29 документів (25 природоохоронних директив та 4 Регламенти) і у більшості з них одним з джерел

фінансування передбачатиметься ФОНПС, можна зробити висновок, що це джерело само по собі не в змозі забезпечити потребу у фінансуванні їх впровадження.

Для імплементації вимог Директиви 2006/21/ЄС за потреби мають залучатись кошти загального фонду державного та місцевих бюджетів. Однак, враховуючи економічний стан України в цілому, важко розраховувати на значні обсяги асигнувань.

За рахунок вищезазначених джерел повинно бути профінансовано науково-дослідні роботи із розроблення порядку віднесення О/МРВ до категорії А (високого рівня безпеки), проведено інвентаризацію закритих та покинутих О/МРВ.

На етапі імплементації положень Директиви, основний фінансовий тягар, як вже зазначалося, буде покладений на підприємства. В цьому контексті доцільно зазначити, що приватний сектор згідно з європейським підходами несе витрати пов'язані із дотриманням вимог Директив самостійно. Фінансова підтримка з боку Європейського Союзу може стосуватись лише тих витрат, які безпосередньо торкнуться державного і місцевих бюджетів.

Підтримка підприємств наразі можлива в рамках витратів ФОНПС за КПКВК 2401480 (яку було сформовано починаючи з 2013 року) та, за якою здійснюється фінансування екологічної модернізації підприємств в рамках сум нарахованого ними екологічного податку (запланований обсяг фінансування на 2013 рік склав біля 480,98 млн. грн.). Оскільки мінеральні відходи (відходи видобувних підприємств) становлять понад 70% загального обсягу утворення відходів, то за вищезазначеним механізмом можуть бути залучені додаткові кошти. Також у період імплементації Директиви на нашу думку доцільно надати підприємствам можливість нарахування прискореної амортизації на обладнання, що використовуватиметься з метою зменшення обсягів утворення відходів, або надання кредитів за зниженими ставками.

Зі свого боку Уряд України має прагнути максимально використати можливості грантового фінансування заходів з технічної допомоги, підготовки осіб, здатних в подальшому надавати консультації та здійснювати підготовку кадрів, та інших дій пов'язаних зі змінами, передбаченими реалізацією Директиви 2006/21/ЄС.

Не дивлячись на перелічені можливості фінансування заходів з імплементації Директиви, в цілому це питання наразі залишається відкритим. А окремі його складові потребують подальшого доопрацювання, що, зокрема, стосується реалізації механізму здійснення фінансових гарантій.

Наприкінці доцільно відзначити, що, інші країни, такі як, наприклад Чехія, досить жорстко поставили питання виконання вимог приватним сектором і не практикували їх бюджетну підтримку. При цьому вимоги Директиви 2006/21/ЄС було виконано, що в цілому суттєво не позначилося на економічному стані. Україна значно відстає від Чехії за рівнем економічного розвитку, тому остаточні рішення вимагатимуть уваженості.

Висновки. Імплементація Директиви 2006/21/ЄС для України є достатньо складним процесом, який включає зміни як на законодавчому рівні, так в системі управління. До цього додаються значні фінансові потреби на практичну реалізацію вимог. Ситуація ускладнюється і тим, що окрім зазначеної директиви, Україна має імплементувати вимоги ще 28 документів (Директив та Регламентів) ЄС в природоохоронній сфері. Однак, на нашу думку цей «тягар» є виправданим, оскільки надасть державі можливість перейти на новий рівень управління якістю довкілля та відповідальності за його забруднення. Відтак, нагальним питанням є проведення більш детальної фінансової оцінки щодо витратної частини імплементації, а також врахування можливостей залучення коштів ЄС, визначення першочергових заходів з імплементації Директиви та, відповідно здійснення їх поетапної реалізації

Література.

1. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC - Statement by the European Parliament, the Council and the Commission // OJ L 102, 11.4.2006, p.15-33.
2. Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС та Базовий план гармонізації законодавства України з правом ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation/336-ohliad-stanu-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-vymohamy-prava-yes-ta-bazovyi-plan-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-yes-dovkillya>
3. Закон України "Про відходи" № 187/98-ВР від 5.03.1998 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0>.
4. Кодекс України про надра від 27.07.1994 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 59. – С. 10.
5. Гірничий закон України № 1127-XIV від 6.10.1999 р. [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>
6. Закон України «Про об'єкти підвищеної безпеки» № 2245-III від 18.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України від 13.04.2001 р., № 15, стаття 73
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної безпеки» № 956 від 11.07.2002 р. // Офіційний вісник України від 02.08.2002 р., № 29, стор. 23.
8. Наказ Міністерства промислової політики України «Про затвердження положення про проектування внутрішнього відвалоутворення та складування відходів виробництва в залізрудних і флюсових кар'єрах» № 412 від 17 серпня 2004 року // Офіційний вісник України від 03.09.2004 р., № 33, с. 161.
9. Наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного виливання та складування промислових відходів» № 252 від 19.12.95 № 252 від 19.12.1995 р. із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95>.
10. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження ДБН В.2.4.-5:2012 «Хвостсховища і шламонакопичувачі. Частина I. Проектування. Частина II. Будівництво» № 21 від 12.01.2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN72395.html.
11. Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" № 2818-VI від 21.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2818-17>.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції загальнодержавної програми поводження з відходами в Україні» №22-р від 3.01.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 6. – с. 69

References.

1. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC - Statement by the European Parliament, the Council and the Commission // OJ L 102, 11.4.2006, p.15-33.
2. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine (2012), "Review of the harmonization state of Ukrainian legislation to EU legislation and Baseline harmonization plan of Ukraine with EU legislation", available at: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation/336-ohliad-stanu-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-vymohamy-prava-yes-ta-bazovyi-plan-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-yes-dovkillya> (Accessed 19 November 2013).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine "On Waste", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0> (Accessed 19 November 2013).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), "The Code of Ukraine on Bowels", Uriadoviy kur'ier (2004), Vol. 59, p. 10.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), "Mining Law of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-14> (Accessed 19 November 2013).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Extremely Dangerous Objects", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 7., p. 96.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On identification and declaration of safety of high-risk facilities", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 29., p. 23.
8. Ministry of Industrial Policy of Ukraine (2004), The Order of the Ministry of Industrial Policy of Ukraine "On Approval of the provisions on design of internal heap generation and deposit of production waste at ore and gumboil quarries", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 33., p. 161.
9. The State Committee for Urban Planning and Architecture of Ukraine (1995), The Order of the State Committee for Urban Planning and Architecture of Ukraine "On approval of methods of inspection and certification of waterworks systems hydraulic extraction and storage of industrial waste", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95> (Accessed 19 November 2013).
10. Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine (2012), Order of the Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine "On approval DBN B.2.4.-5: 2012 "tailings and storages of sludges. Part I. Design. Part II. Construction", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN72395.html (Accessed 19 November 2013).
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010). Law "On the Main Principles (Strategy) of the National Environmental Policy of Ukraine for the period until the year 2020", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (Accessed 19 November 2013).
12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the conception of National waste management program in Ukraine", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 6., p. 69.

[1] В Україні щодо зазначених відходів вживаною є назва "відходи гірничовидобувної промисловості". В розширеному англійському трактуванні це "waste rock and tailing from mine activities" – породні відходи та хвости гірничовидобувної діяльності.

[2] Разом з пустою породою від днопоглиблювальних робіт обсяг мінеральних відходів становить 83,1% від загального їх утворення.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"