

УДК 504:341

ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РІВНЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ БЕЗПЕКИ І ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОМИСЛОВО-ІНДУСТРІАЛЬНИХ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ

*І. П. Дрозд, д-р біол. наук
О. Б. Копаниця
(Інститут проблем національної безпеки
РНБО України, м. Київ)*

Розглянуто методологічні можливості адаптації українського законодавства до загальноєвропейського щодо раціонального ведення промислово-індустріальних видів діяльності.

Рассмотрены методологические возможности адаптации украинского законодательства до общеевропейского касательно рационального ведения промышленно-индустриальных видов деятельности.

The methodology possibilities of Ukrainian legislation adaptation to EU legislation concerning the rational use of industrial activities are examined.

В Україні однією із основних причин виникнення надзвичайних ситуацій природно-техногенного і техногенного характеру є недостатність даних про реальний технічний стан та несвоєчасне оновлення критичних в цьому відношенні техногенних об'єктів та інфраструктур. До них належать в тому числі об'єкти пов'язані між собою єдиними неперервними технологічними і транспортними процесами, що відповідно ускладнює діагностику, детектування, моніторинг, а також ремонт, реконструкцію та модернізацію.

Перелічені дії потребують, перш за все, планомірності і достатнього фінансування, що в умовах відкритої ринкової конкуренції напряму залежить від стабільності та ефективності основної економічної діяльності відповідних підприємств, у розпорядженні яких знаходяться ці об'єкти. Проблема нера-

© І. П. Дрозд, О. Б. Копаниця

ціонального господарювання, зокрема неефективного використання паливо-енергетичних ресурсів, була піднята на рівень Ради національної безпеки і оборони України, як така, що загрожує національній безпеці. Відповідне Рішення РНБО «**Про стан реалізації державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів**» і схвалення «**Концептуальних засад державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів (енергоефективності)**» уведено в дію Указом президента від 30 травня 2008 року [1].

Згідно з пунктом 2(а) цього Рішення, діями Кабінету міністрів України «енергоефективність повинна бути включена до пріоритетних сфер, в яких здійснюється адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Разом з тим у **Концептуальних засадах** державної політики вказано лише на Директиву Європейського Парламенту та Ради № 2006/32/ЄС від 5 квітня 2006 року про ефективність кінцевого споживання енергії та енергетичні послуги і скасування директиви Ради Європейського Союзу від 13 вересня 1993 року № 93/76/ЄЕС і нічого не сказано про Директиву Європейського Парламенту та Ради № 2008/1/ЄС від 15 січня 2008 року або попередню їй директиву 96/61/ЄЕС про всеохоплююче запобігання і контроль забруднень, яка є ключовою для промисловості у вирішенні проблем пов'язаних з енергетичною ефективністю.

Тому важливо провести порівняльний аналіз цих двох директив (табл. 1) з метою визначення принципів і механізмів їх окремої та взаємодоповнюючої дії.

Основний принцип та механізм дії директиви 2006/32/ЄС полягає в тому, що завдяки загальноєвропейським цільовим директивним рішенням створюються сприятливі конкурентні умови для діяльності незалежних третіх сторін, які надають свої платні послуги кінцевим споживачам, щодо підвищення енергоефективності, фінансування відповідних впроваджень, енергетичного аудиту та сертифікації (білі сертифікати). При цьому важливу роль відіграють зобов'язання енергопостачальників, операторів систем та роздрібних дистриб'юторів енергії щодо збору та передачі до уповноважених державних органів або агентств статистичних даних про енергетичні параметри, місцезнаходження та інші дані,

Таблиця 1 — Порівняльна характеристика директив з огляду на їх імплементацію в промислово-індустріальному секторі економіки

	2008/1/ЕС	2006/32/ЕС
<p>Мета і сфера дії</p>	<p>Досягти всеохоплюючого запобігання і контролю забруднення від діяльності (додаток I): в енергетичному секторі (спалювання з отриманням корисної енергії, переробка нафти і природного газу, коксування, зрідження або газифікація вугілля); при виробництві та переробці металів; в мінеральній індустрії, хімічній індустрії, при поводженні та утилізації відходів; в інтенсивному фермерстві та в інших галузях. Підприємства, що здійснюють одну або декілька діяльностей визначених додатком I.</p>	<p>Покращити ефективність кінцевого споживання енергії (к.с.е) шляхом: встановлення індикативних цілей, а також механізмів, ініціатив та інституціональних, фінансових та нормативно-правових структур для ліквідації існуючих ринкових бар'єрів для ефективного к.с.е; та створення умов для розробки та розширення ринку енергетичних послуг та інших заходів покращення енергоефективності (з.п.е) кінцевих споживачів. Провайдери з.п.е, енергопостачальники, оператори систем постачання та компанії роздрібного продажу енергії; кінцеві споживачі</p>
<p>Зобов'язання: Інституції ЄС/державачлен/компетентні органи/підприємства</p>	<p>Компетентні органи повинні вжити необхідних заходів для того, щоб підприємства (органи дозвільної системи при визначенні умов дозволів) дотримувались наступних принципів: превентивності, зокрема через впровадження найкращих доступних технологій та підходів; відсутності потенційних причин значного забруднення; запобігання утворенню відходів згідно директиви про відходи 2008/98/ЄС; повної утилізації утворених відходів в корисні матеріали чи енергію; в крайньому випадку (техніко-економічні умови) безпечного видалення відходів; ефективного використання</p>	<p>Встановлення, обрахунок (згідно методології додатку I) та досягнення загальнонаціональної індикативної цілі щодо енергозбереження в 9% на дев'ятий рік дії директиви, шляхом енергетичних послуг та інших з.п.е. Енергопостачальники, оператори систем енергопостачання та/або енергокомпанії роздрібної продажі енергії повинні щорічно надавати агреговану статистичну інформацію до уповноважених органів або агентств про їх кінцевих споживачів. Ця інформація повинна бути достатньою для досконалої розробки та впровадження програм з покращення</p>

Продовження табл. 1

	2008/1/ЕС	2006/32/ЕС
	<p>енергі; вжиття всіх можливих заходів запобігання і обмеження наслідків аварійних ситуацій; мінімізація ризиків при тимчасовому зупиненні діяльності.</p>	<p>енергетичної ефективності, та поширення і моніторингу енергетичних послуг та інших з.п.е.</p>
<p>Основні інструменти</p>	<p>Прямі втручання компетентних органів та органів дозвільної системи у справи відповідних підприємств; моніторинг; аудит; співпраця у визначенні умов дозволів; інспекція; повне визначення і впровадження в нормативно-правову практику поняття "найкращі доступні технології і підходи"; їх науково-інформаційне висвітлення для визначених категорій підприємств та видів діяльності; сертифікація та стандартизація</p>	<p>Поширення інформації та її доступність для всіх зацікавлених сторін щодо встановлених цілей з енергозбереження, запланованих програм та заходів; кваліфікування, акредитування та сертифікація; ліквідація несприятливих та впровадження спеціальних фінансових інструментів; регулювання тарифів; фонди та фондові механізми; аудит; метрологічні вимірювання та формування статистичних даних.</p>
<p>Визначення</p>	<p><i>Речовина; забруднення</i> (пряме або непряме введення, як результат людської діяльності, речовин, вібрацій, тепла або звуку в повітря, воду або ґрунт, що може бути шкідливим для здоров'я людини або якості навколишнього середовища, призводить до збитків матеріального майна, або погіршувати чи заважати будь-якому іншому законному використанню навколишнього середовища); <i>підприємство</i> (стаціонарна технічна одиниця де проводиться одна або декілька діяльностей перелічених в додатку I, та будь-які інші безпосередньо пов'язані діяльності, які мають технічне пов'язання з діяльностями що проводяться на підприємстві і які можуть</p>	<p><i>Енергія, енергетична ефективність; покращення енергетичної ефективності; енергозбереження; енергетична послуга</i> (фізичний прибуток, користь, або товар отриманий у посліданні енергії з енергетично ефективною технологією та/або з дією, яка може бути операцією, обслуговуванням або контролем і необхідною для реалізації послуги що надається на основі контракту і за нормальних умов призводить до покращень енергетичної ефективності, які можна перевірити, виміряти або обчислити та/або до безпосереднього заощадження енергії); <i>механізми енергетичної ефективності</i> (загальні інструменти що використовуються</p>

Продовження табл. 1

	2008/1/ЕС	2006/32/ЕС
<p>справляти ефект на емісії та забруднення); <i>існуче підприємство</i>: <i>емісія</i> (пряма або непряма вивільнення речовин, вібрацій, тепла або звуку з індивідуальних або розсіяних джерел в межах підприємства у повітря, воду або ґрунт); <i>граничні значення емісії; стандарт якості навоколишнього середовища; компетентний орган; дозвіл</i> (письмове рішення, яке надає право на експлуатацію підприємства або його частини, зобов'язує до певних умов які гарантують те, що підприємство відповідає вимогам директиви); <i>зміна в експлуатації; суттєва зміна; найкращі доступні технології та підходи (н.д.т)</i> (найбільш ефективна і передова стадія в розвитку діяльності та методів їх проведення, яка визначає практичну придатність окремих технологій та підходів для забезпечення в принципі основи для граничних значень емісій та негативного впливу на навоколишнє середовище в цілому: (а) <i>технології</i> що використовуються та <i>підходи</i> до проектування, будівництва, експлуатації, обслуговування та ліквідації підприємств або промислових об'єктів. (б) <i>доступні технології та підходи</i>, що розроблені в тому масштабі, який дозволяє впровадження у відповідний індустріальний сектор за економічно і технічно можливих умов, з врахуванням коштів та переваг, не зважаючи на те чи використовуються або створюються ці технології (підходи) в</p>	<p>урядами або урядовими органами для створення базової структури або ініціативи для учасників ринку щодо надання або придбання енергетичних послуг та інших заходів покращення енергетичної ефективності); <i>програми покращення енергетичної ефективності; заходи покращення енергоефективності (з.п.е)</i>(всі дії що за нормальних умов призводять до покращення енергетичної ефективності, які можна перевірити, виміряти або обчислити); <i>енергосервісна компанія (ЕСКО)</i>(фізична або юридична особа яка надає користувачам енергетичні послуги та/або інші заходи покращення енергетичної ефективності і засобів виробництва або нерухомості, і приймають на себе при цьому певну частину фінансового ризику. Оплата за надані послуги основана (в повній мірі або частково) на досягненні покращень енергетичної ефективності та на досягненні інших обумовлених експлуатаційних критеріїв; <i>контрактування енергетичної характеристики; фінансування третьою стороною; енергетичний аудит; фінансові інструменти для енергозбереження; кінцевої споживач; енергопостачальник; оператор системи енергопостачання; компанія роздрібного продажу енергії; дрібний енергопостачальник, оператор системи</i></p>	

Продовження табл. 1

	2008/1/ЕС	2006/32/ЕС
	<p>середині країни чи вони резонно доступні із закордону для оператора відповідного підприємства. (с) <i>найкращі</i> означає найефективніші в десятиденні загального рівня охорони навколишнього середовища в цілому; <i>оператор</i>; <i>громадськість</i>; <i>зацікавлена громадськість</i></p>	<p><i>енергопостачання</i>; <i>білі сертифікати</i> (сертифікати видані незалежними сертифікаційними органами які підтверджують заявку учасників ринку щодо заощадженої енергії в наслідок заходів покращення енергетичної ефективності).</p>
<p>Інформація в додатках</p>	<p>Категорії промислових видів діяльності на які поширюється дія директиви; Перелік директив, що застосовуються у визначених цілях (встановлення нижньої межі допустимих концентрацій, управління відходами та ін.); індикативний перелік основних забруднюючих речовин, які повинні враховуватись за доцільності для встановлення граничних значень емісії; судження які повинні враховуватись в цілому або у конкретних випадках при визначенні найкращих доступних технологій, враховуючи відповідні кошти та переваги того чи іншого заходу та принципи застереження та запобігання; умови участі громадськості у прийнятті рішень; відмінені директиви та терміни транспозиції в національне законодавство; кореляційна таблиця статей по відношенню до Директиви 96/61/ЕЕС.</p>	<p>Методологія для обчислення національної індикативної цілі щодо енергозбережень; вміст енергії у деяких паливах кінцевого використання — таблиця перетворень; індикативний перелік прикладів придатних до практичного застосування заходів покращення енергетичної ефективності; загальна структура для заходів та верифікації (перевірки) енергозбережень; індикативний перелік енергоринків для яких можна розробити бенчмарки (порівняльні значення); перелік придатних для практичного застосування заходів з енергетичної ефективності в громадському секторі.</p>
<p>Довідкові документи до директиви (для розробки підзаконових актів)</p>	<p>Розроблені спеціально в цілях імплементації Європейською Комісією із залученням технічних комітетів, широкого кола зацікавлених сторін та науковців з різних країн і доступні на сайті [2]. Ці документи представляють вищеруну інформацію про <i>найкращі доступні технології</i></p>	<p>Спеціально розроблені технічної довідкової інформації в цілях імплементації цієї директиви немає.</p>

Закінчення табл. 1

	2008/1/ЕС	2006/32/ЕС
<p>нормативних актів, технологічних і технічних рішень)</p> <p>Основні директиви які мають безпосередній зв'язок з порівняно</p>	<p>та підходи для всіх визначених видів діяльності яка використовується для прийняття рішень на всіх рівнях, в тому числі для визначення енергетичної ефективності. Серед більш ніж 30 документів (з численними додатками, таблицями, рисунками тощо), є документ який безпосередньо стосується методології розрахунку енергетичної ефективності, остаточно затверджений у 2009 році [3]. В основу покладені закони існування енергії та закони термодинаміки.</p> <p>2006/12/ЕС та оновлена 2008/98/ЕС про відходи; 96/82/ЕС про контроль загроз виникнення великих аварій пов'язаних з небезпечними речовинами (Seveso II); 2001/80/ЕС про обмеження емісії деяких забруднюючих речовин в повітря зі сміттєспалювальних заводів та інших великих енергетичних установок спалювання; 2003/87/ЕС встановлення схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів в межах Співтовариства; 85/337/ЕС про оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС); 2003/4/ЕС про доступ громадськості до інформації про навколишнє середовище (згідно з Орґуською конвенцією); 2008/99/ЕС про захист навколишнього середовища шляхом застосування кримінального законодавства; директиви які стосуються небезпечних речовин в хімічних галузях; та інші.</p>	<p>2003/54/ЕС про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії; 2003/55/ЕС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу; 2003/87/ЕС встановлення схеми торгівлі квотами на викиди парникових газів в межах Співтовариства; 2004/17/ЕС координування закупівельних процедур підприємств які оперують в секторах водопостачання-водовідведення, енергетичних, транспортних та поштових послуг; 2004/18/ЕС про координування процедур присудження контрактів на громадські роботи, контракти на громадське забезпечення та контракти на громадські послуги; Резолюція 7 грудня 1998 року про енергетичну ефективність в Європейському Співтоваристві.</p>

на основі яких можна контролювати та розробляти і втілювати спеціальні програми впровадження енергетичних послуг та інших заходів покращення енергетичної ефективності кінцевих споживачів.

Основний принцип та механізм дії директиви 2008/1/ЄС — правове визначення і стандартизація системних понять. Тобто всебічно науково обґрунтоване визначення і впровадження в нормативно-правову практику поняття «найкращих доступних технологій та підходів» щодо здійснення конкретно визначених видів діяльності, промислових процесів, систем, обладнання та матеріалів за такими взаємопов'язаними критеріями як забруднення (емісії), енергетична ефективність і превентивна технологічна безпека. Ця директива через державні компетентні органи та дозвільну систему безпосередньо зобов'язує підприємства конкретних категорій виконувати вимоги щодо найкращих доступних технологій та підходів, тому головні інституції ЄС, зокрема Європейська Комісія, приділяють багато уваги та зусиль для їх повного висвітлення і доступності для практичного використання, що підтверджується тривалим та інтенсивним розвитком системи офіційних довідкових документів.

У тих випадках, коли енергосервісні компанії здійснюють енергетичний аудит та/або надають енергетичні послуги для підприємств-кінцевих споживачів енергії на які одночасно діють обидві директиви, відповідні механізми поєднуються, а технічна довідкова інформація про найкращі доступні технології використовується в спільних цілях.

Важливою особливістю загальноєвропейського законодавства є узгодженість і взаємодоповнююча дія базових директив. В цьому відношенні директива 2008/1/ЄС безпосередньо взаємодіє з директивами що визначають природно-техногенну і техногенну безпеку, вона входить до переліку тих директив, порушення безпекових вимог яких, згідно директиви 2008/99/ЄС, є підставою для застосування національного кримінального законодавства. Крім цього в українських реаліях вона має безпосереднє відношення до директиви яка визначає і забезпечує європейські критичні інфраструктури 2008/114/ЄС. Так, наприклад, магістральні трубопровідні лінії нафтогазового комплексу України є фактично європейським критичними інфраструктурами, переривання або руйнування яких

може призводити не лише до природно-техногенних та техногенних надзвичайних ситуацій, але і до неспроможності забезпечення найважливішими послугами життєзабезпечення населення країн ЄС.

Тому при вдосконаленні базового законодавства з техногенної безпеки і технологічного розвитку необхідно розробити відповідний Закон України, узгоджений з директивою 2008/1/ЄС і керуватися ним при вдосконаленні основного закону України про енергозбереження [4], а також вдосконалювати систему енергетичної статистики відповідно до регуляторного акту ЄС [5] та розширяти ринок експертних послуг використовуючи фінансово-правові механізми директиви 2006/32/ЄС.

* * *

1. Указ президента України № 679/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року «Про стан реалізації державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів».

2. [Електронний ресурс] <http://eippcb.jrc.es/reference/>

3. [Електронний ресурс] ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/ENE_Adopted_02-2009.pdf European Commission. Reference document on best available techniques for Energy Efficiency, February 2009.

4. Закон України Про енергозбереження від 01.07.1994 № 74/94-ВР <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

5. Regulation (EC) No 1099/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on energy statistics.

Отримано: 15.10.2009 р.