

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТЕЙ ПОБУДОВИ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ В УКРАЇНІ

1. ВСТУП

Правовий аналіз можливостей побудови та функціонування системи торгівлі викидами в Україні підготовлено з метою правової оцінки механізмів СТВ в Україні, а також можливостей застосування чинного природоохоронного законодавства та суміжних галузей законодавства з моменту вступу в дію Кіотського Протоколу.

16 лютого 2005 року дата набрання чинності Кіотським протоколом до РКЗК, стороною якого є Україна. Враховуючи пріоритет міжнародного законодавства над національним, слід не тільки взяти до відома його вимоги та положення, але й включити його норми до чинного законодавства України. Це стане базисом для застосування механізмів Кіотського протоколу в Україні для досягнення його основної мети - обмеження і зниження викидів парникових газів до 2012 року.

2. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВ

На міжнародному рівні можливість передачі права на викиди від одного суб'єкта іншому та механізми її реалізації безпосередньо передбачена *Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату*, який ратифіковано Україною 4 лютого 2004 року. Відповідно до цього протоколу держави світу з метою запобігання небезпечному антропогенному впливу на кліматичну систему брали на себе зобов'язання щодо кількісних обмежень і скорочення викидів в атмосферне повітря. Зокрема Кіотським протоколом передбачались наступні механізми СТВ:

- Торгівля викидами (ст.17 Кіотського протоколу)
- Спільне впровадження (ст. 6 Кіотського протоколу)
- Чистий розвиток (ст. 12 Кіотського протоколу)

Аналіз інших міжнародних зобов'язань України дозволяє стверджувати, що певну допомогу у впровадженні СТВ може надати той факт, що Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, також передбачено механізми, подібні до СТВ. Так, відповідно до п.5 ст.2 цього протоколу

„Будь-яка Сторона може в рамках будь-якого одиничного або кількох періодів регулювання передати будь-якій іншій Стороні будь-яку частину квоти свого розрахункового рівня виробництва, зазначеного в Статтях 2А та 2Е, за умов, що загальний сумарний розрахунковий рівень виробництва для цих Сторін в будь-якій групі речовин, які регулюються, не виходить за межі обмеження виробництва, яке встановлене цими Статтями для цієї групи речовин.

Кожна Сторона, яка бере участь в цьому процесі, повідомляє секретаріат про таку передачу і заявляє про умови та період, протягом якого діє така передача”.

3. РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ СТВ В РАМКАХ КІОТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ

Міжнародна торгівля викидами. Вона дозволяє країнам Додатку I, успішні дії яких призвели до зменшення викидів, передати різницю між встановленим у Кіото базовим рівнем та фактичними викидами іншій стороні Протоколу.

Про можливість такої торгівлі згадується у ст. 17 Кіотського протоколу, і цей механізм є його найбільш суперечливим моментом. Справа в тому, що об’єктом торгівлі в даному випадку виступає різниця між фактичними викидами країни та зобов’язаннями, які залежать від викидів країни в 1990 р., котрий прийнято за базовий при розрахунках. Внаслідок економічного спаду в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні та Росії, без проведення будь-яких робіт із запобігання утворенню парникових газів виникли великі надлишки невикористаних дозволів на викиди парникових газів. Такі надлишки отримали назву “гаряче повітря”, і це є одним із моментів, навколо якого точаться дискусії щодо коректності екологічного інструменту, котрий надає одним країнам переваги над іншими.

Разом з тим, необхідно прийняти за основу постійні темпи економічного зростання країн з перехідною економікою і, виходячи з цього, вже говорити про можливість застосування такого механізму, як міжнародна торгівля викидами. Економічне зростання, при досить повільних темпах зміни технологій та обладнання підприємств, безумовно призведе до того, що через деякий час ці країни будуть у повному обсязі використовувати весь дозволений обсяг викидів. І в цьому випадку механізм такої торгівлі виступає як своєрідна форма стимулювання цих країн до здійснення ефективної екологічної політики і застосування новітніх технологій з метою скорочення викидів парникових газів, що повністю відповідає духу Кіотського протоколу.

Спільне впровадження - це можливість передати або отримати право на додаткові скорочення викидів, якщо вони утворилися внаслідок спільної розробки і реалізації проектів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів або на збільшення абсорбції парникових газів. Така процедура передбачена ст. 6 Кіотського протоколу і повинна відповідати ряду умов: а) проект є спільним для країн і був схвалений сторонами; б) придбання одиниць скорочення є доповненням внутрішніх заходів з метою виконання обов’язків з викидів парникових газів; в) проект передбачає додаткові скорочення викидів, яких не можна було досягти іншим шляхом; г) сторони виконують свої обов’язки щодо скорочення викидів.

Основним суперечливим моментом в цьому випадку є відсутність обмежень щодо проектів спільного впровадження, які реалізуються. Не завжди проект, внаслідок якого відбувається скорочення викидів парникових газів, базується на новітніх чи екологічно чистих технологіях. А тому цим механізмом можуть скористатися промислово розвинені країни для “проштотування” своїх застарілих технологій на ринку країн з перехідною економікою або ж для переносу в ці країни вуглецево

інтенсивних виробництв. Однак при дотриманні „екологічних” обмежень щодо проектів і технологій, які пропонуються до реалізації, цей механізм може відігравати значну роль в технічному переозброєнні таких країн та стимулювати виконання ними обов’язків щодо скорочень викидів.

Чистий розвиток. Цей механізм передбачено ст. 12 Кіотського протоколу. Він є подібним до механізму Спільного впровадження і полягає в тому, що промислово розвинені країни для виконання своїх кількісних зобов’язань купують сертифіковані третьою стороною одиниці скорочення викидів, які отримано в результаті інвестування в проекти скорочення викидів, які здійснюються в країнах, що розвиваються (тобто в тих країнах, які не мають кількісних зобов’язань щодо скорочень викидів).

Вказані механізми передбачені Кіотським протоколом, стороною якого виступає Україна як держава. Зважаючи на це, участь у цих механізмах на даному етапі може брати лише держава. Участь в механізмах, передбачених Кіотським протоколом, суб’єктів господарювання можлива лише після створення відповідного законодавчого регулювання.

4. ПОБУДОВА СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ В УКРАЇНІ

4.1. Аналіз існуючих правових передумов побудови та функціонування СТВ в Україні

Законодавство України не передбачає можливість торгівлі викидами, але й не забороняє її. Так, відповідно до пункту “д” ст. 41 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачається “надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при ... здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища...”. Відсутність правового регулювання СТВ дозволяє розглядати їх на початковому етапі в якості саме таких пільг, а в подальшому має тенденції до розширення та становлення СТВ як *самостійного елемента економічного механізму охорони навколишнього природного середовища*.

З практичної точки зору, зміст СТВ полягає в тому, що після того як підприємство внаслідок проведення цілеспрямованої політики щодо зменшення обсягів забруднення навколишнього природного середовища досягає його, у нього залишається нереалізоване право на скиди (викиди) забруднюючих речовин. Але в економічному плані це не дає нічого, крім досить невеликої економії коштів, які залишаються у підприємства і повною мірою не виправдовують затрат.

Подібність мети та змісту механізмів СТВ на міжнародному та національному рівнях дозволяє використовувати розроблені в Кіотському протоколі механізми як модельні для побудови механізмів їх реалізації на внутрішньому рівні.

Як вже згадувалось, на національному рівні правове закріплення механізмів СТВ не передбачено. Це, з одного боку, створює певні труднощі для його застосування, але, з іншого боку, дає можливість застосування за аналогією подібних нормативно-правових актів внаслідок наявності прогалів в екологічному праві, що дозволяє застосовувати для регулювання цього механізму весь масив

природоохоронного та суміжного з ним законодавства і дозволяє йти шляхом його доповнення, а не корінної перебудови.

Законодавством України гарантується право фізичних і юридичних осіб на здійснення загального і спеціального природокористування з обов'язковим дотриманням природоохоронних вимог. Ряд таких вимог передбачено в ст. 40 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, в тому числі – вимога раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій.

Зі змісту цієї статті можна зробити висновок про обов'язок природокористувачів застосовувати в своїй діяльності новітні технології з метою зменшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище.

Частина 2 ст. 16 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” взагалі прямо вказує на те, що: “Підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані... скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату”. Однак законодавством передбачено відповідальність тільки за порушення певних приписів. Тобто можна говорити про те, що виконання цих обов'язків повинне стимулюватись не адміністративно-командними, а економічними заходами. Тому, беручи до уваги передбачені законодавством економічні інструменти охорони навколишнього природного середовища (встановлення лімітів, нормативів і розмірів зборів, податкових та інших пільг при впровадженні енерго- та ресурсозберігаючих технологій), можна говорити про можливість надання дозволів на продаж прав на забруднення, якщо такі надлишки стали наслідком ефективної реалізації екологічної політики підприємства і діяльності із застосування нових технологій.

Наприклад, можливість передачі права спеціального природокористування передбачена “Інструкцією про порядок видачі дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів”, затвердженою Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 31 березня 1993 р. П. 9 цієї Інструкції передбачає: “Передача прав по дозволу від одного лісокористувача іншому може здійснюватись на підставі рішення органу, який затвердив розподіл лімітів використання цього ресурсу між користувачами. Відмітка про передачу прав іншому лісокористувачу провадиться у всіх екземплярах дозволу органом лісового господарства, який його видав”. Застосування аналогії дає всі підстави для проекції можливості передачі певних прав у сфері природокористування у випадку неможливості їх реалізації або з іншої причини.

Разом з тим, тривале панування адміністративно-командних методів в галузі охорони навколишнього природного середовища та відсутність практики застосування ефективних економічних важелів, їх декларативність створюють ряд перешкод для застосування СТВ. Проблема полягає в тому, що дозвіл у природоохоронній сфері є адміністративним двостороннім зобов'язуючим актом, але з обмеженою гарантією його незмінності. Тобто державою передбачена

процедура зменшення ліміту, обмеження викидів, а не їх збільшення, а процес *оплатної* передачі невикористаної частини взагалі не передбачений.

4.2. Юридична природа дозволу на викиди

Регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарних джерел здійснюється відповідно до ст. 11 Закону України „Про охорону атмосферного повітря” (в редакції Закону від 21 червня 2001 року):

„Для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України”.

Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не рідше одного разу на п'ять років за пропозицією спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань довкілля та природних ресурсів і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

За поданням територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань довкілля та природних ресурсів і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території.

За поданням територіальних органів спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та з питань охорони здоров'я органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки, на відповідній території затверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань довкілля та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Перелік установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань довкілля та природних ресурсів.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за таких умов:

- неперевищення протягом терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки;
- неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел;
- дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин.

Якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру встановлено перевищення нормативів екологічної безпеки, приймається рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалість кожного етапу та необхідне зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин на кожному етапі встановлюються територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань довкілля та природних ресурсів за погодженням з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи, встановлюється Кабінетом Міністрів України”.

Постановою КМ України від 29 листопада 2001 р. „Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню” встановлено, що:

до найбільш поширених забруднюючих речовин відносяться: оксиди азоту; бенз(а)пірен; диоксид та інші сполуки сірки; оксид вуглецю; озон; речовини у вигляді суспендованих твердих частинок (мікрочастинки та волокна); свинець та його сполуки; формальдегід

до небезпечних забруднюючих речовин відносяться: метали та їх сполуки; органічні аміни; леткі органічні сполуки; стійкі органічні сполуки; хлор, бром та їх сполуки; фтор та його сполуки; ціаніди; фреони; арсен та його сполуки.

Постановою КМ України від 28 грудня 2001 р. затверджено „Порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел”.

Відповідно до цього порядку нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел визначаються за методикою, яка затверджується Мінприроди, з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та газоочисних установок, вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу та розробляються:

- на одиницю маси за одиницю часу;
- на одиницю продукції чи сировини.

Стосовно допустимих викидів забруднюючих речовин або їх сумішей (включаючи ступінь розведення) встановлюються технологічні нормативи, що складаються з:

- поточних технологічних нормативів - для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів;
- перспективних технологічних нормативів - для нових і таких, що проектується, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням передових вітчизняних і світових досягнень у відповідній сфері.

Цією ж Постановою КМ України було встановлено, що Мінприроди України разом із заінтересованими органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать підприємства, установи та організації, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних джерел, повинно забезпечити протягом 2002 - 2007 років поетапне розроблення нормативів граничнодопустимих викидів.

Іншою Постановою КМ України від 13 березня 2002 р. затверджено Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи.

Аналіз положень вказаних нормативних актів дозволяє констатувати, що *дозвіл на викиди є адміністративним актом*, яким на підставі подання передбачених законодавством документів та з урахуванням екологічної та санітарно-епідеміологічної обстановки, дається дозвіл підприємству на забруднення навколишнього природного середовища.

Як вже згадувалось, згідно з національною правовою доктриною адміністративний акт не може бути предметом платної передачі. В більшості випадків в нормативно-правових актах міститься пряма заборона щодо передачі такого дозвільного документа іншим суб'єктам. Разом з тим, певну допомогу може надати той факт, що передбачено розробку граничнодопустимих викидів на одиницю маси за одиницю часу та на одиницю продукції чи сировини. Це дозволяє сформулювати для кожного підприємства технологічні норми викидів парникових газів та встановити квоти для кожного підприємства.

Крім того, розглядаючи забруднюючі речовини як відходи виробництва, можна використати норми Закону України „Про відходи”:

„Відходи - будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення”.

Відповідно до ст. 8 цього ж Закону: „Відходи є об'єктом права власності.

Право власності на відходи може переходити від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому законом”.

Ст.9 Закону України „Про відходи” визначає перелік суб’єктів права власності на відходи: „Суб’єктами права власності на відходи є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи та організації усіх форм власності, територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава.

Територіальні громади є власниками відходів, що утворюються на об’єктах комунальної власності чи знаходяться на їх території і не мають власника або власник яких невідомий.

Держава є власником відходів, що утворюються на об’єктах державної власності чи знаходяться на території України і не мають власника або власник яких невідомий (крім відходів, зазначених у частині другій цієї статті), а також в інших випадках, передбачених законом. Від імені держави управління відходами, що є державною власністю, здійснюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Суб’єкти права власності володіють, користуються і розпоряджаються відходами в межах, визначених законом.”

В такий спосіб, в якості адміністративного акту виступає *не сам дозвіл на викиди, а лише рішення про його розподіл* (перерозподіл). Надане підприємству на підставі обґрунтованих норм право на викиди, яке не використовується внаслідок проведених технологічних змін, виступає вже як нереалізоване право (додатковий привілей, стимул), які можуть бути предметом угоди.

Вказана модель найкраще вписується в національну правову доктрину екологічного та суміжного із ним законодавства.

На окрему увагу заслуговує розгляд *юридичної природи дозволу на забруднення* та можливостей його передачі у випадку запровадження моделі сертифікації невикористаних квот або одиниць викидів. В цьому випадку сертифікат який підтверджує скорочення викидів та кількісні показники скорочення, затверджений у встановленому порядку може розглядатись як документ подібний до цінних паперів.

Відповідно до ст. 194 **Цивільного кодексу** України:

1. Цінним папером є документ встановленої форми з відповідними реквізитами, що посвідчує грошове або інше майнове право і визначає взаємовідносини між особою, яка його випустила (видала), і власником та передбачає виконання зобов’язань згідно з умовами його випуску, а також можливість передачі прав, що впливають з цього документа, іншим особам.

2. До особи, яка набула право власності на цінний папір, переходять у сукупності усі права, які ним посвідчуються.

Стаття 195 цього ж Кодексу визначає групи та види цінних паперів:

В Україні в цивільному обороті можуть бути такі групи цінних паперів:

- 1) пайові цінні папери, які засвідчують участь у статутному капіталі, надають їх власникам право на участь в управлінні емітентом і одержання частини прибутку, зокрема у вигляді дивідендів, та частини майна при ліквідації емітента;
- 2) боргові цінні папери, які засвідчують відносини позики і передбачають зобов'язання емітента сплатити у визначений строк кошти відповідно до зобов'язання;
- 3) похідні цінні папери, механізм випуску та обігу яких пов'язаний з правом на придбання чи продаж протягом строку, встановленого договором, цінних паперів, інших фінансових та (або) товарних ресурсів;
- 4) товаророзпорядчі цінні папери, які надають їхньому держателю право розпоряджатися майном, вказаним у цих документах.

Законом можуть визначатися також інші групи цінних паперів.

Цивільним кодексом передбачається, що цінні папери можуть випускатися в документарній та бездокументарній формі відповідно до закону.

Разом з тим, певні складнощі може викликати й той факт, що відповідно до Закону України „**Про ліцензування певних видів господарської діяльності**” професійна діяльність на ринку цінних паперів відноситься до видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

На нашу думку, інші варіанти щодо розгляду права на викиди як речового права чи як право на майно, з огляду на положення екологічного, цивільного та господарського законодавства не мають правової перспективи.

4.3. Побудова та функціонування моделей СТВ

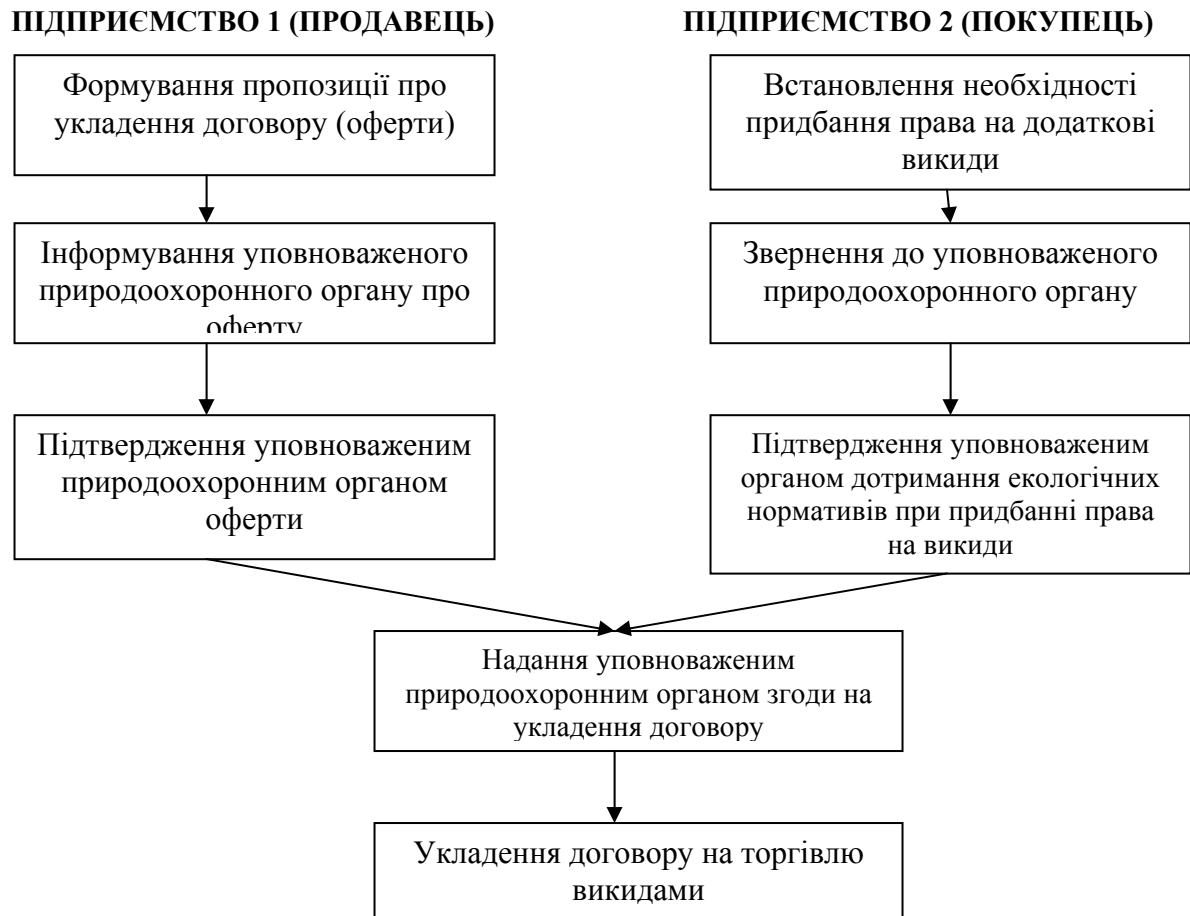
Реалізація СТВ на практиці має відбуватися наступним чином. Підприємство, яке отримало можливість реалізувати право на невикористані скиди (викиди) забруднюючих речовин (надалі – Підприємство 1), робить заявку в дозвільний орган Мінприроди України (наприклад, обласне управління) про наявність надлишку дозволів на викиди і готовність їх реалізувати відповідно до законодавства. Обласне управління реєструє цю заявку, про що сповіщає підприємство. Підприємство, яке бажає отримати додаткові права на забруднення навколишнього природного середовища (надалі – Підприємство 2), у свою чергу подає заявку в обласне управління Мінприроди про своє бажання і готовність заключити угоду. Ця заявка також реєструється, про що сповіщається заявник.

Для встановлення можливості укладення угоди Мінприроди перевіряє такі факти:

1. Реальну наявність у Підприємства 1 надлишків обсягів викидів, а також причину їх виникнення (модернізація, як наслідок простою підприємства, зміна технологій тощо).
2. Чи є у підприємств борги по так званим “екологічним виплатам” (непогашені штрафи, несплачені екологічні позови).
3. Чи не викличе угода переуступки прав на забруднення ситуацію, за якої будуть перевищуватись гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у навколишньому природному середовищі цього регіону.

Перевіряючи ці факти, управління Мінприроди дає висновок про можливість укладення угоди. У випадку позитивного висновку Підприємство 1 і Підприємство 2 отримують право укласти угоду продажу прав на викиди.

Схематично схему реалізації СТВ в Україні можна відобразити у такий спосіб:



Вказана схема може дещо видозмінюватись у випадку, коли уповноважений природоохоронний орган бере на себе лише контролюючі функції щодо дотримання екологічного законодавства суб'єктами господарювання, а функціями пошуку партнерів, верифікації умов торгівлі викидами та сертифікації буде займатись недержавний орган – суб'єкт господарювання. В такому випадку схема виглядатиме наступним чином:



Таким чином, при такому варіанті основне навантаження лягає на незалежного верифікатора, який вирішує питання щодо можливості укладання угоди, наявності надлишків викидів та причину їх утворення, підшукує партнерів. Такий орган діє в тісному контакті з природоохоронними органами та, у разі необхідності, органами санітарного контролю. Така діяльність повинна здійснюватись на підставі спеціальних дозволів (можливо ліцензій) та відповідати вимогам законодавства про обмеження монополізму та забезпечення конкуренції.

5. ПРИНЦИПИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ПРИ ПОБУДОВІ СТВ

Побудова та функціонування СТВ повинна здійснюватись з урахуванням наступних принципів:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей
- науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

- поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;
- дозвільний характер діяльності;
- оплатний характер діяльності;
- підзвітність органам державної влади;
- добровільність при укладені СТВ;
- відкритість екологічної інформації та врахування думки громадськості.

В якості основних обмежуючих факторів при укладанні договорів торгівлі викидами можна розглядати санітарно-гігієнічні та міжнародні вимоги.

Географічні і санітарно-гігієнічні обмеження, які встановлюються державою на підставі комплексних наукових досліджень. Невід'ємною складовою цього критерію є природно-кліматичні умови. Так, наприклад, приземна концентрація озону являє проблему влітку, тому з екологічних міркувань небажано допускати торгівлю, яка б збільшувала викиди прекурсорів озону в літні місяці.

Міжнародні обмеження є похідними від зобов'язань, які добровільно бере на себе держава – сторона міжнародних договорів. Так, для України максимальний рівень викидів парникових газів для України встановлено Кіотським протоколом. Зважаючи на це, держава повинна постійно контролювати сумарний викид парникових газів суб'єктами господарювання, аби він не перевищував обмежень, встановлених в протоколі. Для цього необхідно запровадити єдиний державний реєстр або базу даних щодо суб'єктів майбутньої торгівлі (наприклад, відповідно до вимог ст. 5 Кіотського протоколу наявність такого реєстру по парниковим газам (національна система оцінки антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами всіх парникових газів) є обов'язковою.

6. ЗМІНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ, ЯКІ НЕОБХІДНІ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СТВ

Загальні рекомендації:

- Визначити юридичну природу дозволу на викиди, врегулювавши статус невикористаних прав на викиди та умови визнання їх об'єктом торгівлі.
- Внести зміни до Закону України „Про охорону атмосферного повітря” в частині надання можливості продажу права на викиди як заохочення за проведення ефективної природоохоронної політики.
- На рівні Постанови КМ України передбачити порядок та умови торгівлі викидами в Україні.
- На рівні Постанови КМ України передбачити порядок реалізації проектів спільного впровадження в Україні, в тому числі за участю іноземних суб'єктів господарювання.
-

- На рівні Постанови КМ України закріпити порядок підтвердження Україною передачі права на викиди парникових газів та порядку надсилання відповідного повідомлення до секретаріату РКЗК ООН та уповноваженого державного органу іншої країни.
- На рівні Мінприроди прийняти порядок перевірки та сертифікації скорочення викидів парникових газів
- На рівні Мінприроди прийняти порядок надання згоди на передачу надлишків права на викиди, що утворились внаслідок проведення природоохоронних заходів на підприємстві.
- Доцільно було б також прийняти розширену Програму про виконання міжнародних зобов'язань України щодо виконання вимог Кіотського протоколу до РКЗК та затвердити її на рівні Закону України чи Постанови ВР або КМ України.

Рекомендації щодо інвентаризації викидів. Україна передбачає створення державного кадастру викидів парникових газів, це вже зроблено за 2001-2002 роки.

Ведення державних кадастрів передбачається: Законом України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 роки", Земельним, Лісовим та Водним кодексом України. Тобто передбачається система обліку та оцінки кількісного та якісного стану територій та окремих природних об'єктів.

До повноважень КМ України в природоохоронній сфері віднесено організацію ведення державних природоохоронних кадастрів, державного контролю за використанням і охороною природних об'єктів. Тим самим законодавством України передбачено функціонування міжгалузевого інституту "Державного природоохоронного кадастру".

В окремій главі Закону України „Про охорону атмосферного повітря” слід надати визначення державного кадастру викидів парникових газів.

Інвестиційне законодавство. РКЗК відкриває можливості отримання Україною закордонних інвестицій в екологічно дружні технології в рамках Кіотського протоколу. Тобто, якщо Україна зможе продати квоту, то хто і яким чином розпоряджатиметься отриманими коштами? Було б добре, якби ці кошти мали статус інвестицій.

Згідно Закону України "Про інвестиційну діяльність" під інвестиціями слід розуміти всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Такими цінностями можуть бути: сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих ("ноу-хау"); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права; інші цінності.

Слід враховувати вимоги Закону України "Про режим іноземного інвестування", яким визначені поняття іноземних інвесторів та іноземних інвестицій.

В разі надання квотам статусу інвестицій, ними повинні займатися інвестиційні компанії, що створюються у формі акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю в порядку, встановленому для цих товариств, та здійснюють діяльність щодо спільного інвестування. Іноземні інвестиції підлягають державній реєстрації.

Бюджетне законодавство. Разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, подається перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії Кабінету Міністрів України.

Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на державні інвестиційні проекти.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам, як субвенція на виконання інвестиційних проектів;

Таким чином, Законом України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" передбачено, що в 2005 році кошти, що надійшли до спеціального фонду Державного бюджету України, спрямовуються на заходи та наукові розробки по підвищенню безпеки видобутку вугілля, у тому числі ні створення і впровадження теплоенергетичних когенераційних установок вітчизняного виробництва з утилізації вугільного метану.

Податкове законодавство. Закон України „Про систему оподаткування” передбачає, що ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування. Особливі види мита справляються на підставі рішень про застосування антидемпінгових, компенсаційних і спеціальних заходів, прийнятих відповідно до законів України. Таким чином, необхідно *визначитись із статусом виплат за торгівлю квотами, а також із запитанням чи повинні вони обкладатись податком чи відносяться на валові витрати підприємства?*

Адміністративне законодавство. В процесі формування та функціонування СТВ з великою вірогідністю можливе порушення норм екологічного та суміжного із ним законодавства. Найбільш розповсюдженим видом відповідальності за екологічні правопорушення є адміністративна відповідальність. Зважаючи на це необхідно встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил торгівлі викидам, самовільну передачу прав на викиди тощо. Певний позитив в цьому відношенні має той факт, що адміністративна відповідальність може встановлюватись іншими законами ніж Кодекс України про адміністративні

правопорушення. Тому якщо питання СТВ будуть врегульовані окремим законом ці питання можна передбачити безпосередньо в ньому.

7. ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНИХ АКТІВ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПЕРСПЕКТИВАМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СТВ ТА НА ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ ПОСИЛАННЯ

1. Конституція України від 28.06.1996 р.;
2. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй від 08.09.2000 р.;
3. Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар від 16.09.1987 р.;
4. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09.05.1992 р.;
5. Закон України "Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату" від 29.10.1996 р.;
6. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11.12.1997 р.;
7. Закон України "Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату" від 04.02.2004 р.;
8. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991р.;
9. Закон України "Про охорону атмосферного повітря" від 16.10.1992 р.;
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р.;
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.;
12. Закон України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 1 червня 2000 р.;
13. Закон України „Про відходи” від 5 березня 1998 р.;
14. Постанова ВР України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" від 05.03.1998 р.;
15. Закон України "Про альтернативні види рідкого та газового палива" від 14.01.2000 р.;
16. Постанова ВР України "Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища" від 29.10.1992 р.;
17. Проект закону України "Про газ (метан) вугільних родовищ" від 28.11.2003 р.;
18. Постанова КМ України "Про Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату" від 14.04.1999 р.;

19. Постанова КМ України "Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи" від 13.03.2002 р.;
20. Постанова КМ України від 01.03.1999 р. "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору";
21. Постанова КМ України "Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях" від 13.03.2002 р.;
22. Постанова КМ України "Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел" від 28.12.2001 р.;
23. Постанова КМ України "Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря" від 13.12.2001 р.;
24. Постанова КМ України "Про затвердження Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2004 - 2007 роки" від 14.01.2004 р.;
25. Програма спільних дій на 2004 - 2006 рр. між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Нідерландів від 19.04.2004 р.;
26. Наказ Мінприроди від 09.09.1997 р. "Про затвердження Порядку реєстрації та постановки на облік організацій, що займаються інвентаризацією викидів забруднюючих речовин на підприємстві";
27. Наказ Мінприроди "Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях" від 24.12.2002 р.;
28. Наказ Мінприроди від 31.03.1993 р. "Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів";
29. Лист Мінприроди "Про застосування штрафних санкцій за викиди в атмосферу" від 30.04.2002 р.;
30. Наказ Мінприроди "Про затвердження Переліку речовин, які входять до "твердих речовин" та "вуглеводнів" і за викиди яких справляється збір" від 14.03.2002 р.

8. СКОРОЧЕННЯ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ В ТЕКСТІ

СТВ	СИСТЕМА ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ
ОСВ	ОДИНИЦЯ СКОРОЧЕННЯ ВИКИДІВ
ВР УКРАЇНИ	ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КМ УКРАЇНИ	КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
МІНПРИРОДИ	МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ
РКЗК ООН	РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ
КІОТСЬКИЙ ПРОТОКОЛ	КІОТСЬКИЙ ПРОТОКОЛ ДО РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ

Авторські права: ХМГО „ЕКОПРАВО-ХАРКІВ”

ЕкоПраво
Харків

EcoPravo
Kharkiv

*Харківська міська громадська організація
“ЕкоПраво-Харків”*

*Kharkiv City Public Organization
“EcoPravo-Kharkiv”*

Україна, 61002, Харків-002, а/с 10479
тел./факс: +38 (057) 719-10-21; 719-10-23

e-mail: eco@ecopravo.kharkov.ua
web-page: www.ecopravo.kharkov.ua



Ukraine, 61002, Kharkiv-002, P.O. Box 10479
phone/fax: +38 (057) 719-10-21; 719-10-23

e-mail: eco@ecopravo.kharkov.ua
web-page: www.ecopravo.kharkov.ua

Банк: Держинське від. ХГРУ УАК ПІБ, МФО: 351395, Р/Р: 26004301865239, ОКПО: 24482759