

Розділ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 349.6;327.7ЄС

Н. В. Ільків

ІНТЕГРОВАНА ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА ЯК СКЛADOVA УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

У контексті євроінтеграційних процесів в Україні представлено оцінку сучасного стану екологічного законодавства та основні напрями адаптації до Директиви ЄС «Про промислові викиди (про інтегроване запобігання забрудненню та контроль)». Зроблено висновок, що запровадження інтегрованої екологічної дозвільної системи на основі принципу використання найкращих наявних технологій надасть змогу зменшити адміністративне навантаження на суб'єктів господарської діяльності та покращити екологічну ситуацію в Україні.

Ключові слова: інтегрований екологічний дозвіл; найкращі наявні технології; адаптація.

Постановка проблеми. Досягнута у процесі переговорів між Україною та ЄС домовленість щодо Угоди про асоціацію [1] передбачає адаптацію законодавства України до великої частини acquis communautaire. Враховуючи, що ціллю асоціації є сприяння поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і привілейованих зв'язках, запровадження умов для дедалі тіснішого співробітництва в сферах, які становлять взаємний інтерес, в Угоді визначено сфери, в яких має здійснюватися адаптація, а також визначено конкретні акти ЄС, які мають бути адаптовані.

Екологічна політика ЄС, будучи законодавчо зорієнтованою ще з початку 1970-х рр. (Декларація щодо програми дій із навколишнього середовища, прийнята на Стокгольмській конференції ООН 1972 р.), від середини 1990-х, які знаменувалися Договором про Європейський Союз 1992 р. та Амстердамським договором 1997 р. (що визначили «досягнення збалансованого та сталого розвитку у сфері навколишнього середовища» як мету Європейського співтовариства, а високий рівень екологічного захисту одним із його абсолютних пріоритетів),

виокремилася в один із пріоритетних напрямів діяльності Співтовариства.

Екологічна частина Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, передбачає поступове наближення українського законодавства до політики та законодавства ЄС про охорону навколишнього середовища, що повинно здійснюватися відповідно до встановленого графіку, та містить велику кількість нормативно-правових актів, які повинні бути впровадженими в Україні. В екологічній сфері це стосується імплементації двадцяти шести Директив і трьох Регламентів. У Додатку XXX до глави 6 Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство, зокрема до вимог Директиви «Про промислові викиди (про інтегроване запобігання забрудненню та контроль)» (далі – Директива про промислові викиди) [2].

Стан дослідження. Євроінтеграційні процеси в Україні зумовлюють постійний практичний і науковий інтерес до права Європейського Союзу. Значне місце серед наукових розвідок займають дослідження шляхів євроінтеграції у сфері охорони навколишнього природного середовища таких науковців, як Г. І. Балюк, Н. О. Корнякова, Н. Р. Малишева, М. М. Микієвич, М. К. Черкашина, Ю. С. Шемшученко та ін. Проте роботи цих авторів мають здебільшого концептуальний характер та не дають відповідей на багато важливих питань щодо імплементації ратифікованих Україною актів. Науково цінними є праці Т. О. Третяка, присвячені аналізу директив ЄС у сфері поводження з відходами та охорони атмосферного повітря. Однак перспективи запровадження інтегрованої дозвільної системи в Україні, зважаючи на складність для імплементації Директиви про промислові викиди, яка охоплює базові сфери промисловості, що системно впливають на показники якості навколишнього природного середовища, потребують здійснення подальших спеціальних досліджень.

Метою статті є визначення основних напрямів досягнення відповідності дозвільної екологічної системи України *acquis communautaire* з погляду зменшення впливу на навколишнє природне середовище та адміністративного тиску на господарську діяльність.

Виклад основних положень. В Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [3] серед інструментів реалізації національної екологічної політики вирізняється «удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища» та пов'язується розвиток цього виду діяльності із впровадженням інтегрованого дозволу щодо регулювання забруднення навколишнього природного середовища відповідно до Директиви ЄС про попередження та контроль забруднення, спрощення

процедури видачі дозволу та забезпечення прозорості (п. 4.3). Ця Директива припинила свою дію з 7 січня 2014 р. відповідно до вимог ст. 81 Директиви про промислові викиди [2] відтепер є ключовим актом з питань інтегрованого екологічного дозволу на основі принципу використання найкращих наявних технологій (далі – ННТ).

Інтегрований екологічний дозвіл – це рішення спеціально уповноваженого органу влади, яке встановлює індивідуальні вимоги щодо здійснення впливу на навколишнє природне середовище конкретних еколого небезпечних видів господарської діяльності з урахуванням інтегрованого підходу до оцінки впливу певної діяльності або установки та на основі висновку ННТ.

Директива ЄС про промислові викиди є рамковим документом, який встановлює цілі для держав-членів ЄС, а кожна держава має право самостійно вирішувати питання про те, які механізми слід використовувати для досягнення обраних цілей.

У додатку ХХХ до Угоди про асоціацію визначено, що увідповіднення законодавства України до положень Директиви про промислові викиди передбачає такі заходи: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); визначення обладнання, яке потребує дозволу; запровадження ННТ з урахуванням висновків довідкових документів щодо ННТ; встановлення інтегрованої дозвільної системи; встановлення механізму моніторингу відповідності; встановлення граничних значень викидів від спалювання; підготовка програм зі скорочення загального річного обсягу викидів від існуючих установок.

В Україні ще не сформувалася необхідна законодавча база для впровадження інтегрованого екологічного дозволу. Правовою основою надання відповідних екологічних дозволів слугує низка нормативно-правових актів, зокрема закони України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності», «Про охорону атмосферного повітря», «Про відходи», Водний кодекс України. Однак основні принципи Закону України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» [4] не достатньо адаптовані до системи видачі інтегрованих екологічних дозволів на засадах принципу ВАТ, а в актах екологічного законодавства, хоча і визначаються основи дозвільної системи, спрямованої на охорону окремих об'єктів навколишнього природного середовища, але не передбачені механізми інтегрованого екологічного дозволу.

Сучасне екологічне законодавство України в сфері дозвільної діяльності ґрунтується на засадах пооб'єктового підходу. Недоліками такої системи є: по-перше, те, що за такої системи суб'єкт госпо-

дарської діяльності має отримати низку екологічних дозволів від різних органів влади, діяльність яких не завжди належно скоординована, що зумовлює обтяжливість процедури видачі дозволу для суб'єктів господарської діяльності; по-друге, забруднюючі речовини можуть переходити з одного об'єкта навколишнього природного середовища до іншого. У преамбулі до Директиви про промислові викиди зазначається, що підхід, за якого дозвіл на здійснення впливу на окремі сфери навколишнього природного середовища видається окремо, може сприяти перенесенню такого забруднення між різними сферами навколишнього середовища, аніж забезпечувати захист навколишнього середовища як цілого (п. 3). Відтак дозволи, які видаються компетентними органами кожної держави-члена, мають відповідати принципам інтегрованого підходу.

Як справедливо зазначає Т. О. Третяк, ефективне застосування обов'язку використовувати найкращі з доступних практик може бути лише за умови оцінки впливу відповідної установки на довкілля як на ціле. Окрема оцінка впливу на повітря, воду, утворення відходів тощо, не дасть змоги ефективно застосувати зазначений обов'язок [5, с. 93]. На цю особливість обов'язку використовувати найкращі з доступних технологій вже зверталася увага в юридичній літературі. Зокрема, на думку Е. Боне, елементи довкілля є непорівнюваними, тому «...їх захист як цілого може бути забезпеченим на високому рівні лише шляхом здійснення спеціального для даної конкретної справи порівняння користі та шкоди для однієї частини довкілля від послаблення чи посилення впливу на іншу» [6, с. 43].

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 371-р [7] схвалив план імплементації Директиви про промислові викиди.

Важливою рисою Директиви про промислові викиди є також положення про те, що всі дозволи мають ґрунтуватися на висновку ННТ, який полягає у вимозі до суб'єктів господарювання, які здійснюють види діяльності, що впливають на стан навколишнього природного середовища, використовувати такі технології та методи керування господарською діяльністю, які є найкращими, а їх використання не пов'язане з непропорційно великими економічними витратами, і застосовується для визначення обсягів викидів забруднюючих речовин у повітря, обсягів скидів у воду та ґрунт, раціонального використання ресурсів та електроенергії, обсягів утворення відходів, параметрів шуму та ін.

Певні передумови для втілення цього принципу закладені у законодавстві України. Зокрема у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8] серед основних принципів

охорони навколишнього природного середовища визначено «екологізація матеріального виробництва на основі ... широкого впровадження новітніх технологій» (ст. 3), а у п. «а» ч. 1 ст. 40 встановлено загальний обов'язок здійснювати використання природних ресурсів з дотриманням обов'язкових екологічних вимог, зокрема «раціонального і економічного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій».

Однак у юридичній літературі справедливо піддається критиці закріплення прав та обов'язків в окремих статтях закону абстрактно, без їх зв'язку з механізмом реалізації [9, с. 103]. Т. О. Третяк характеризує норму п. «а» ч. 1 ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» як приклад закріплення обов'язку у відриві від конкретної процедури, коли процедура є необхідною умовою реалізації цього обов'язку [5, с. 92].

Відповідно до положень чинного законодавства України критерієм для оцінки в межах пооб'єктового підходу до оцінки впливу певної діяльності або установки на навколишнє природне середовище є його якість, зокрема концентрація хімічних та інших речовин у повітрі, воді та ґрунті. Відтак ч. 9 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [10] встановлює, що умови дозволу на здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря визначаються на основі нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин за умови «неперевищення нормативів екологічної безпеки»; ст. 70 Водного кодексу України встановлює правило, згідно з яким «скидання стічних вод у водні об'єкти допускається лише за умови наявності нормативів гранично допустимих концентрацій та встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин».

Згідно з п. 12 Преамбули Директиви про промислові викиди, використання принципу ННТ також передбачає врахування якості навколишнього природного середовища, проте об'єктом оцінки з боку дозвільної системи є те, які існують можливості для скорочення викидів забруднюючих речовин, а також іншого впливу на навколишнє середовище, і усі документи дозвільного характеру видаються за умови: «вжиття всіх необхідних заходів з метою запобігання забрудненню; використання принципу ННТ...» (ст. 11 Директиви). Лише у разі, коли застосування вимог ННТ не дозволить виконати вимоги до якості навколишнього середовища, вплив суб'єкта господарювання на навколишнє природне середовище буде виконувати визначальну роль під час ухвалення рішення про видачу документа дозвільного характеру та формування умов зазначеного дозволу. Оскільки вимоги ННТ є результатом технологічного розвитку, використання вимог ННТ

збільшуватиме інтервал між фактичними викидами та межею, яка визначається нормативами, а відтак сприятиме розрахованому на тривалу перспективу промислового розвитку.

У межах ЄС система інтегрованого екологічного дозволу взагалі та висновок ННТ зокрема спрямовані на великі та комплексні установки, що мають значний потенціал для спричинення забруднення (Додаток I до Директиви). Водночас Директива про промислові викиди не визначає вимог ННТ для різних видів установок та не містить положень щодо рівня гранично допустимих викидів забруднюючих речовин чи іншої інформації щодо методики встановлення умов дозволу для різних типів установок, відтак надає можливість державам-членам встановлювати вимоги для певних категорій установок у межах загальних обов'язкових для виконання правил. Тож впровадження інтегрованої дозвільної системи передбачає проведення детального вивчення нових або існуючих установок, діяльність яких передбачає отримання дозволу, усіх аспектів їх екологічного впливу, а також можливостей для вдосконалення.

Положення Директиви про промислові викиди не визначають дозвільних органів. Держави-члени можуть визначити будь-який компетентний орган для виконання цього завдання, але у Директиві містяться певні положення щодо повноважень дозвільного органу. По-перше, компетентний орган повинен бути здатним здійснювати обробку та ухвалювати рішення за заявами про отримання дозволів. По-друге, держави-члени забезпечують належну координацію роботи усіх органів влади, що залучаються до процесу видачі документів дозвільного характеру. У деяких випадках від дозвільних органів може вимагатися здійснення консультацій у інших органів влади, компетентних в екологічних питаннях. Хоча Директива про промислові викиди не містить безпосередніх положень, що вимагають від дозвільних органів проводити консультації з іншими органами влади, однак, загальні положення про необхідність забезпечення відповідного рівня компетенції з боку дозвільних органів та координації різних видів дозвільних процедур можна тлумачити як юридичну вимогу проводити консультації з відповідними органами влади. Така юридична вимога пов'язується із загальним обов'язком дозвільного органу вживати всіх необхідних заходів з метою отримання достатньої інформації для ухвалення об'єктивного та повного рішення про надання дозволу. Заява на отримання інтегрованого дозволу охоплює велику кількість питань, розгляд та належне опрацювання яких для одного органу влади доволі часто є складним. Тому проведення консультацій із іншим експертним органом надасть змогу ухвалити обґрунтованіше рішення, водночас

відповідальність за таке рішення, певною мірою, буде розділена з органом, з яким проводилася консультація. У будь-якому разі, коментарі іншого органу можуть вплинути на зміст дозволу. Питання про те, з якими органами необхідно проводити консультації має вирішуватися дозвільним органом залежно від особливостей отриманої заяви. У деяких випадках може виникати потреба у проведенні консультацій із низкою державних органів, тоді як в інших випадках обмежена процедура консультивання може виявитися прийнятною. Відповідно до ст. 5.2 Директиви про промислові викиди, держави-члени ЄС мають вживати всіх необхідних заходів для забезпечення координації умов та порядку видачі дозволів у випадках, коли до цього процесу залучається більше одного органу влади або більше одного оператора, а також у разі видачі кількох документів дозвільного характеру з метою застосування всіма компетентними органами ефективного інтегрованого підходу.

Водночас органи влади, з якими проводяться консультації, не мають права вето на рішення дозвільного органу про надання дозволу. Право вето може ускладнити процедуру оскарження, роблячи незрозумілим, який орган влади є відповідальним за ухвалення рішення щодо надання дозволу. Отже, орган влади має розуміти усі аспекти впливу діяльності, передбаченої Додатком I до Директиви про промислові викиди, на навколишнє середовище. А надто, вони мають володіти інформацією щодо наявних технологій, які дають змогу уникнути або скоротити зазначений вплив, а також розуміти фінансові наслідки використання зазначених технологій.

Положення Директиви про промислові викиди передбачають видачу дозволів відповідно до національного порядку кожної держави-члена, з урахуванням принципів Директиви, тобто органам влади країн-членів надається право самостійно визначати, у якій формі чи за допомогою яких процедур та механізмів цих цілей буде досягнуто. Україні належить провести ще велику роботу з впровадження норм Директиви. Інституційне забезпечення імплементації цих норм у законодавство України потребує, насамперед, інтеграції дозвільної діяльності шляхом ефективної координації функцій дозвільних органів.

Система «єдиного вікна», яка діє на підставі Закону України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» [4], не дає можливості забезпечити координацію, якої вимагає Директива. Немає положень законодавства, які вимагають від дозвільних органів враховувати інші викиди (скиди) та вплив на навколишнє середовище під час видачі дозволів. Наприклад, дозвіл на спеціальне водокористування може бути виданий без урахування викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Водночас певні дії уже зроблені. На виконання ч. 2 п. 11 ст. 4-1 Закону «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» постановою Кабінету Міністрів України № 1173 [11] внесені зміни до постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності, зокрема, до Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321, який встановлює, що органи, уповноважені здійснювати видання дозволів на спеціальне водокористування, протягом п'яти календарних днів з дня надходження заявки на отримання дозволу надсилають завірені ними копії відповідних документів для погодження обґрунтування потреби у воді, до Держводагентства, у разі використання підземних вод – до Держгеонадр, у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, – до МОЗ. Ці центральні органи виконавчої влади надають безоплатно органам, що ухвалюють рішення про видачу дозволу на спеціальне водокористування, свої висновки щодо можливості його видачі. Під час ухвалення рішення про видачу дозволу на спеціальне водокористування або відмову в його видачі відповідні органи враховують відповідні висновки Держводагентства, Держгеонадр, МОЗ (п. 4).

Відтак дії щодо погодження видачі дозволу вчиняються безпосередньо дозвільним органом без залучення підприємств, установ, організацій і громадян. Проведення погодження, яке забезпечується дозвільними органами, надасть змогу підвищити ефективність таких процедур, оскільки саме дозвільні органи перебувають у набагато кращому становищі, ніж заявники для того, щоб поставити органам виконавчої влади, з якими проводяться погодження, правильні питання з приводу заяви про надання дозволу.

Водночас положення чинного законодавства України щодо обов'язковості погодження інших органів влади для отримання дозволу не відповідають принципам Директиви про промислові викиди. Погодження інших органів влади, окрім дозвільного органу, майже не відрізняються від дозволів, тому вони роблять дозвільну систему дуже обтяжливою для заявника. Для запровадження інтегрованого екологічного дозволу дієвим підґрунтям може стати прийняття Екологічного кодексу, який повинен закріпити основоположні засади екологічного управління, що інтегровано охоплюють всі об'єкти навколишнього природного середовища та діяльність відповідних суб'єктів.

Висновки. Дослідження вітчизняного законодавства дозволяє зробити висновок про його низький рівень відповідності вимогам Директиви про промислові викиди. Загальне узгодження процедури

отримання основних дозволів, тобто забезпечення єдиних правил, з урахуванням необхідних змін щодо проведення консультацій, подання заяви на отримання дозволу, залучення громадськості та доступу до інформації, прозорості процедури видачі документів дозвільного характеру створить умови для запровадження системи інтегрованого екологічного дозволу на основі принципу ННТ та надасть можливість покращити екологічну ситуацію України. Вагомим кроком, спрямованим на сприйняття дозвільної системи, є надання дозвільним органам інструкцій, згідно з якими останні не повинні встановлювати умови дозволу, які є економічно недосяжними для суб'єкта господарської діяльності.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. // ОВУ. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

2. Про промислові викиди (про інтегроване запобігання забрудненню та контроль): Директива 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 р. // Офіційний вісник ЄС. – 2010. – № L 334. – С. 17–119.

3. Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. // ВВР України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

4. Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

5. Третяк Т. О. Правові питання дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами як засобу зменшення обсягу утворення відходів в Україні / Т. О. Третяк // Право і громадянське суспільство. – 2014. – № 2. – С. 90–102.

6. Bohne E. The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention / E. Bohne. – New York: Kluwer Law International, 2006. – 645 p.

7. Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 371-р // ОВУ. – 2015. – № 31. – Ст. 907.

8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

9. Мірошніченко А. Структура закону з точки зору «вимог нормо-проектної техніки» (на прикладі законів – джерел земельного права) / А. Мірошніченко // Юридична Україна. – 2008. – № 12. – С. 101–105.

10. Про охорону атмосферного повітря: Закон України в редакції від 21 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

11. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері госпо-

дарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1173 // ОВУ. – 2016. – № 4. – Ст. 12.

Ильків Н. В. Інтегрована розрешительна система як складова угоди про асоціацію між Україною та ЄС

В контексті євроінтеграційних процесів в Україні представлена оцінка сучасного стану екологічного законодавства та основні напрями адаптації к Директиві ЄС «О промислових викидах (об інтегрованому передотраченні забруднення і контроль)». Сделан вывод, что ввод интегрированной экологической разрешительной системы на основании принципа использования наилучших имеющихся технологий даст возможность уменьшить административную нагрузку на субъектов хозяйственной деятельности и улучшить экологическую ситуацию в Украине.

Ключевые слова: *интегрированное экологическое разрешение; наилучшие имеющиеся технологии; адаптация.*

Пків N. V. The integrated permissive system as a component of Association Agreements between Ukraine and the European Union

Within the framework of the Association Agreement with the European Union, Ukraine has a number of commitments to bring its legislation into line with the European law. One of the most difficult directives to implement in both institutional and value terms is Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), covering basic industry sectors, which systematically affect the environmental quality – air, water, soil and form significant amounts of waste. The provisions of the Directive on industrial emissions focus on the licensing system and procedures, as well as determining the overall structure of the integrated pollution prevention and its control. The goal of an integrated approach to pollution control is to prevent emissions and discharges to water and soil. The important line of Directive about industrial extras is also position that all permissions must be based on conclusion about the best modern technologies.

The analysis of the national legislation reveals its low level of compliance with Directive 2010/75/EU. Thus, Ukraine is facing a significant amount of problems as due to imperfection of the legal framework, and considering the necessity for reformation of permissive organs. The conclusion about the establishing of the integrated ecological permissive system on the basis of principle of the use of the best modern technologies will allow decreasing the administrative loading on the subjects of economic activity and improving an ecological situation in Ukraine. The acceptance of the Ecological code that must fix fundamental principles of ecological management embracing all objects of natural environment and activity of corresponding subjects will become basis for the establishing of the integrated ecological permission.

Key words: *integrated ecological permission; the best modern technologies; adaptation.*

Стаття надійшла 11 лютого 2016 р.