

БРУДНЕ НЕБО НАД ГОЛОВОЮ: ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ В УКРАЇНІ ТА ЄС

Порівняльний аналіз законодавства,
політики та практики

КИЇВ — ПРАГА 2020 РІК



Відмова від відповідальності

Це дослідження було підготовлено за підтримки Міністерства закордонних справ Чеської Республіки у рамках Програми співпраці заради переходу — програми фінансової допомоги, що підтримує демократію та права людини, використовуючи досвід Чеської Республіки у сфері соціальних перетворень і демократизації. Погляди та думки, висловлені у цьому дослідженні, є виключно позицією його авторів і жодним чином не відображають будь-яку офіційну позицію та/або думки Міністерства закордонних справ Чеської Республіки або уряду Чеської Республіки. Дослідження, що увійшли до цієї публікації, виконані упродовж 2018 – 2019 років і відображають законодавчу та політичну ситуацію в Україні на початок 2019 року. Незважаючи розуміння авторським колективом подальшого стрімкого розвитку українського законодавства, подальші його зміни не вдалося включити до остаточного тексту цієї навчання.

БРУДНЕ НЕБО НАД ГОЛОВОЮ: ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ В УКРАЇНІ ТА ЄС

Порівняльний аналіз законодавства, політики та практики

Київ (Україна) / Прага (Чешская республика)
2020

Головний автор і редактор: Шарка Гавранкова

Співавтори: Олена Міскун, Тамара Харчилава, Мілан Гавел, Мартін Скальськи, Ян Незгиба, Максим Сорока

Фото: Станіслав Крупарж

Графічний дизайн: Якуб Немечек, www.tyronaut.cz

Переклад: Олена Міскун

Коректор: Ганна Заворотна

Рік публікації: 2020

ISBN 978–80–87651–57–5

ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. ПРОМИСЛОВЕ ЗАБРУДНЕННЯ В УКРАЇНІ, ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	6
1.1. Промислове забруднення в Україні	6
1.2. Управління природоохоронною діяльністю в Україні	6
1.3. Екологічна політика України	10
2. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОМИСЛОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ	11
2.1. Процес наближення екологічного законодавства України до права ЄС	11
2.2. Екологічні дозволи в Україні	17
3. ПРОЦЕС ВИДАЧІ ЕКОЛОГІЧНИХ ДОЗВОЛІВ У ЄС І ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ	22
3.1. Огляд процедури видачі екологічних дозволів у ЄС	22
3.2. Процес видачі екологічних дозволів у Чеській Республіці	25
4. МОНІТОРИНГ І КОНТРОЛЬ ЗАБРУДНЕННЯ ПОВІТРЯ	30
4.1. Моніторинг забруднення повітря в Україні	30
4.2. Екологічна інспекція в Україні	30
4.3. Моніторинг забруднення повітря у Чеській Республіці	32
Приклад покращення якості повітря в агломерації Острава/Карвіна/Фрідек-Містек	36
4.4. Система екологічної інспекції у Чеській Республіці	38

ПЕРЕЛІК ВЖИВАНИХ СКОРОЧЕНЬ:

САРЕ	Програма «Чисте повітря для Європи»
IPPC	Інтегроване запобігання та контроль забруднення
ISOP	Система інтегрованої звітності
ГДВ	Гранично допустимі викиди
ГДК	Гранично допустима концентрація
ДЕІ	Державна екологічна інспекція
ДПСУ	Державна природоохоронна служба України
КМУ	Кабінет Міністрів України
МЕПР	Міністерство екології та природних ресурсів
НДТ	Найкращі доступні технології
ОВД	Оцінка впливу на довкілля
ОДА	Обласна державна адміністрація
РВПЗ	Реєстр викидів і перенесення забруднювачів
ЧЕІ	Чеська екологічна інспекція

Держпродспоживслужба Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів

ВСТУП

Забруднення повітря та регулювання цієї сфери державою — залишаються одними з ключових екологічних проблем України. У 2014 році почався процес децентралізації системи екологічного управління України, через надання більших повноважень і фінансових ресурсів місцевим адміністраціям. Є безліч установ і органів на центральному та місцевому рівнях, що відповідають за управління охороною навколишнього середовища та запобігання забрудненню атмосферного повітря. Ця система управління страждає через часті внесення змін, перевищення повноважень окремих відомств та дуже слабку координацію між ними. Немає чіткого розподілу обов'язків між відомствами з охорони довкілля й екологічною інспекцією на національному та регіональному рівнях. **Необхідно прийняти послідовну регуляторну базу та чітко визначити функції та повноваження відомств, щоб уникнути прогалів у функціях на рівні місцевої влади та дублювання функцій на рівні центральної влади.**

Природоохоронна політика належним чином не інтегрована до більшості галузевих стратегій і планів дій. Також, не вистачає ясно розставлених пріоритетів в планах досягнення політичних цілей, їх виконання в реальності і чітких тимчасових рамок. Галузеві стратегії, програми та заходи містять екологічний аспект, однак не містять ефективних механізмів його реалізації.

Природоохоронне законодавство є розгалуженим, однак неефективним. Україна значно відстає від графіка впровадження екологічних директив асquis ЄС, включно з Директивою про промислові викиди, виконуваної у рамках Угоди про асоціацію. У країні діє розпорошена екологічна дозвільна система, за якої велика кількість дозволів видається різними органами в залежності від виду та обсягу викидів. Ця система не враховує загальний екологічний вплив діяльності підприємств. Умови для видачі дозволу встановлюються не на основі НДТ (найкращих доступних технологій та методів), як це передбачено Директивою про промислові викиди, а більше нечіткими нормативами питомих викидів, гранично допустимих викидів (ГДВ) та технологічних гранично допустимих викидів (ТГДВ). Відсутній еквівалент Європейського реєстру викидів і переносу забруднювачів (Є-РВПЗ).

Підготовлену Міністерством екології та природних ресурсів **Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення**, як необхідну умову для подальшого розвитку законопроекту **про комплексне запобігання та контроль забруднення, необхідно деталізувати та чітко вказати орган влади, який має відповідати за видачу дозволів.** Впровадження інтегрованого дозволу вимагає додаткових змін у **законодавстві, яке буде регулювати видачу дозволів на різні види об'єктів і виробничої діяльності, які передбачені Директивою про промислові викиди** (наприклад, спалювальні установки). Це стимулюватиме великі підприємства з найбільшим впливом на довкілля модернізувати виробництво для скорочення викидів.

Також необхідно вдосконалювати законодавство у сфері захисту права громадськості на доступ до інформації, участі у процесі видачі дозволів та створення ефективного механізму правозастосування.

1. ПРОМИСЛОВЕ ЗАБРУДНЕННЯ В УКРАЇНІ, ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

1.1. Промислове забруднення в Україні

Загальна площа України становить 603 550 кв км, населення — приблизно 43 мільйони¹, країна є другою за площею території в Європі. Основними галузями промисловості є вуглевидобування, енергетика, чорна та кольорова металургія, машинобудування, автомобілебудування, хімічна промисловість, промислове сільське господарство та харчова промисловість². Національна екологічна стратегія 2020³ визначає забруднення атмосферного повітря, як одну з ключових екологічних проблем країни. Оксиди азоту (NO_x), двоокис вуглецю (CO₂), діоксид сірки (SO₂) та тверді частки визначено основними речовинами, що забруднюють атмосферне повітря. Приблизно 60 % викидів здійснюється стаціонарними джерелами (здебільшого від гірничодобувних підприємств, підприємств переробної промисловості та потужностей для генерації електричної енергії). На транспортний сектор припадає 40 % загального забруднення⁴.

Найбільшими промисловими містами України є Київ (столиця), Харків (Північний Схід), Запоріжжя (Південний центр), Дніпро та Кривий Ріг (Південний Схід), Маріуполь і Одеса (Південь). Донецька та Дніпропетровська області зазнають особливо великого рівня забруднення. У 2013 році, наприклад, на ці регіони припадало 42 % від загального обсягу викидів забруднюючих речовин. Як не парадоксально, хоча стандарти якості повітря в Україні є більш суворими, ніж стандарти у рекомендаціях ВООЗ із якості повітря для Європи⁵, майже в усіх великих містах України рівень забруднення атмосферного повітря перевищує стандарти ВООЗ за окремими забруднювальними речовинами⁶.

1.2. Управління природоохороною діяльністю в Україні

Після здобуття незалежності у році 1991 Україна досягла значного прогресу у сфері управління станом довкілля. Розроблена широка нормативно-правова база природоохоронного законодавства. Україна підписала основні міжнародні та регіональні природоохоронні угоди, а також заснувала Міністерство екології та природних ресурсів і низку агентств і установ для управління та забезпечення якістю навколишнього середовища⁷. Проте система екологічного управління в Україні успадкувала радянський підхід, що зумовив низку проблем.

У квітні 2014 року Україна приступила до реформи децентралізації, яка передбачає делегування значних повноважень управління від центральних органів до місцевого самоврядування. Ця реформа передбачає впровадження у п'ять етапів, які включають створення трирівневої системи адміністративно-територіальних структур: 27 областей, 120–150

¹ Оцінка ООН станом на 2019 рік.

² Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року). Аналіз стану довкілля в Україні, с. 1.

³ З 1 січня 2020 року набуде чинності новий Закон "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року".

⁴ Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року). Аналіз стану довкілля в Україні, с. 6.

⁵ Керівництво з якості повітря для Європи, друге видання (2000 р.), доступне за адресою http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf

⁶ Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року). Аналіз стану довкілля в Україні, с. 6.

⁷ Там само, с. 1.

районів від 1500 до 1800 громад. Незважаючи на це нечітким залишається розподіл екологічної відповідальності між обласним та районним рівнями. Концепція реформи не визначає розподіл повноважень між районами та громадами⁸.

На центральному рівні головним державним органом, що відповідає за розробку та забезпечення реалізації екологічної політики, є Міністерство екології та природних ресурсів (МЕПР). На роль і функціонування МЕПР вплинули попередні реформи адміністративної децентралізації у період між 2010 і 2013 роками. Згідно з Законом 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів», Низка повноважень центральної влади (МЕПР) (наприклад, видача дозволів на певні види діяльності, моніторинг і нагляд) перейшли до місцевих адміністрацій (обласні державні адміністрації). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 159 (2013), обласні відділення МЕПР були скасовані, а їхні функції передані новоствореним підрозділам обласних державних адміністрацій (ОДА)⁹.

Реорганізація та реструктуризація екологічного управління на центральному рівні призвели до втрати екологічної інформації та баз даних, втрати досвідченого персоналу та прогалин у впровадженні екологічної політики та законодавства¹⁰. Вони також стали причиною перерв в оботі обласних відділень МЕПР і екологічних підрозділів ОДА. Також на загальну ефективність роботи МЕПР вплинули часті зміни міністрів (17 за останні 25 років)¹¹.

МЕПР співпрацює з іншими міністерствами, державними органами та інспекціями. Проте, рівень цієї співпраці є низьким і доволі формальним, зводиться до «відсутності заперечень» до законопроектів, програм і нормативних актів, виданих цими установами й органами. МЕПР підпорядковані такі природоохоронні відомства:

- Державна екологічна інспекція (ДЕІ) — здійснює державну політику з здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.
- Державне агентство водних ресурсів України — реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів. Агентство видає дозволи на спеціальне використання водних ресурсів.
- Державне агентство України з управління зоною відчуження — здійснює державну політику у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему, а також здійснює державне управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення (далі – поводження з радіоактивними відходами).
- Державна служба геології та надр України — здійснює державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Служба видає дозволи на цільове використання надр і мінеральних ресурсів.
- Служба державної охорони природно-заповідного фонду України – забезпечує охорону та збереження природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків.

⁸ Там само, с. 13.

⁹ Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року). Аналіз стану довкілля в Україні, с. 14.

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само, с. 29.

Таблиця 1. МЕПР і підпорядковані відомства

Міністерство екології та природних ресурсів		
Державна екологічна інспекція	Державні підприємства (10)	Установи природно-заповідного фонду України (50)
Державне агентство водних ресурсів України	Відкрите акціонерне товариство	
Державне агентство України з управління зоною відчуження		
Державна служба геології та надр України	Дослідницькі установи (4)	
Державне агентство лісових ресурсів України		
Державне агентство рибного господарства України		

Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року).

Співпраця між екологічними департаментами ОДА (обласними відділеннями МЕПР у минулому) і обласними відділеннями ДЕІ є слабкою та проблематичною, оскільки ці органи владних повноважень належать до різних рівнів (гілок) влади – регіонального та національного. Наприклад, екологічні департаменти ОДА (або МЕПР) не зобов'язані передавати ДЕІ інформацію про висновки екологічної експертизи або дозволи, що ними видані для підприємств¹².

Окрім МЕПР і підпорядкованих йому відомств, ряд інших міністерств і державних органів впливають на управління природокористуванням у сфері запобігання забрудненню атмосферного повітря, серед них:

- Міністерство охорони здоров'я — затверджує гранично допустимі концентрації речовин-забруднювачів. У процесі видачі екологічних дозволів міністерство (його структурні підрозділи) затверджує документ, які підприємства подають до МЕПР або до ОДА для отримання дозволу на викиди;
- Державна служба статистики України — збирає та узагальнює дані про викиди забруднюючих речовин від стаціонарних і пересувних джерел. Ця служба також отримує та узагальнює екологічні дані від МЕПР, Міністерства регіонального розвитку, Міністерства охорони здоров'я, Державного агентства лісових ресурсів та інших державних органів.

На центральному рівні є велика кількість установ, відповідальних за екологічне управління та управління запобіганням забрудненню повітря. Внаслідок частих організаційних змін їх обов'язки перекриваються, та самі вони страждають від слабкої координації.

На місцевому рівні, починаючи з другої половини 2013 року, ОДА почали створювати власні департаменти охорони навколишнього середовища. Основою для цього був єдиний наявний документ — «Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» (№ 887 від 26 вересня 2012 року). Ці департаменти мали недосконалу структуру та розмиті повноваження. Назви департаментів, підрозділів і секторів у різних областях різняться. Це "різноманіття" звичайно створює проблеми для взаємодії з центральною владою, яка має регулювати діяльність суб'єктів управління на обласному рівні¹³.

¹² Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк (січень 2016 року). Аналіз стану довкілля в Україні, с. 44.

¹³ Там само, с. 40-41.



Купання поблизу металургійного комбінату «Азовсталь», м. Маріуполь.

Фото: Станіслав Крупар / Арніка

Викиди над ArcelorMittal Кривий Рі

Фото: Станіслав Крупар / Арніка



У кожній області діє декілька суб'єктів владних повноважень, що регулюють природоохоронні питання:

- відділення центральних органів державної влади (обласні екологічні інспекції);
- департаменти природних ресурсів обласних державних адміністрацій.

Як і на центральному рівні, між ними немає механізму координації. Система екологічного управління на обласному та місцевому рівнях вимагає значних зусиль із спільної роботи та координації. Відповідно, необхідно прийняти послідовну нормативну базу та чітко визначити функції різних органів управління, щоб уникнути прогалин у функціях на місцевому рівні та дублюванні з функціями центрального рівня.

1.3. Екологічна політика України

У 2007 році була прийнята Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року¹⁴. На початку 2020 року вона повинна бути замінена на Закон «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Екологічна стратегія 2020 передбачає інтеграцію питань захисту навколишнього середовища до галузевих політик, зокрема, у галузі енергетики та промисловості, транспорту та сільського господарства. Така інтеграція вимагає тісної співпраці з відповідними міністерствами й організаціями, детального перегляду нормативної бази. В Екологічній стратегії 2030 окреслено ряд проблемних сфер управління за критеріями, що включають забруднення повітря і ґрунтів, однак не приведено жодних пропозицій для їх вирішення. За винятком імплементації Директиви про промислові викиди (2010/75/ЄС), як одного з пріоритетних шляхів, у стратегії немає інших адекватних цілей.

Більшість галузевих стратегій і планів дій в Україні мають низку недоліків. Вони не мають чіткого визначення пріоритетів для досягнення цілей Екологічних стратегій 2020/2030. У них відсутні чіткі вихідні дані, реалістичні цільові показники та чіткі часові рамки в національних планах заходів. Екологічний порядок денний лише формально інтегрований до галузевих стратегій, програм та заходів без ефективних механізмів імплементації.

Українське природоохоронне законодавство є досить комплексним (понад 300 правових актів) та охоплює більшість напрямків охорони навколишнього середовища та управління природними ресурсами. Подібно до екологічної політики, екологічне законодавство має низку недоліків:

- носить в основному декларативний характер і не містить суттєвих механізмів для його дотримання¹⁵;
- багато законів не узгоджені між собою;
- пояснювальні меморандуми до законопроектів розробляються в окремих випадках, а не рутинно, а аналіз законодавчого впливу проводиться в мінімальному обсязі.

Донедавна Україна потребувала (і досі потребує для низки галузей управління) всеохоплюючого законодавства про участь громадськості в прийнятті екологічних рішень, доступу до правосуддя та системи моніторингу та контролю за станом навколишнього середовища. У 2017 році був прийнятий Закон «Про оцінку впливу на довкілля»¹⁶. За цим результатом Секретаріат Організації Конвенції вилучив Україну з переліку країн, що не відповідають вимогам Організації Конвенції¹⁷.

У 2018 році був прийнятий Закон «Про стратегічну екологічну оцінку»¹⁸, який передбачає системну та всеосяжну процедуру оцінки наслідків політик, планів та програм із метою запобігання негативному впливу на навколишнє середовище та забезпечення дотримання

¹⁴ Портал уряду України (не датований); доступною на <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/95215363>

¹⁵ Декларативний закон, що не містить жодної правової норми; практично дублює чинне законодавство, і не передбачає жодних доповнень або змін.

¹⁶ Текст закону <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.

¹⁷ <https://ecology.unian.ua/naturalresources/2136749-ukrajinu-vikreslili-zi-spisku-porushnikiv-orguskoji-konventsiji-oon-minprirodi.html>

¹⁸ Закон про стратегічну екологічну оцінку <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>

принципів сталого розвитку. Законодавча база України у сфері охорони довкілля передбачає створення загальнонаціональної системи екологічного моніторингу за станом навколишнього середовища та рівня забруднення.

Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища¹⁹ передбачає створення єдиного комплексного органу екологічного нагляду (контролю) та усунення дублювання функцій у цій сфері державного управління. Зокрема, пропонується запровадити державну систему моніторингу за станом навколишнього середовища, створити Державну природоохоронну службу України (та ліквідувати Державну екологічну інспекцію), а також створити нові міжрегіональні екологічні служби у рамках новоствореного органу екологічного нагляду та контролю.

2. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОМИСЛОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ

2.1. Процес наближення екологічного законодавства України до права ЄС

Процес наближення українського законодавства про охорону навколишнього середовища до законодавства ЄС здійснюється відповідно до Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля²⁰. Стратегія спирається на положеннях статті 363 Глави 6 (Навколишнє середовище) та Додатка ХХХ до Угоди про асоціацію 2014 року між Європейським Союзом (і його державами-членами) та Україною²¹ та спрямована на забезпечення виконання Україною вимог Угоди про асоціацію.

Відповідно до «загальноєвропейського» підходу процес адаптації складається з трьох етапів: транспозиція (адаптація), впровадження та забезпечення дотримання. Транспозиція (адаптація) українського законодавства до права ЄС здійснюється у рамках реалізації Загальнодержавної програми²². Відповідно до Угоди про асоціацію, процес адаптації триває від двох до трьох років після її підписання. Оскільки реалізація потребує значно більших ресурсів (часу, фінансування, персоналу), то передбачається, що це займе від двох до десяти років, залежно від конкретної екологічної директиви, яку Україна має виконати. У випадку деяких директив і, як зазначено в окремих положеннях Угоди про асоціацію, Рада Асоціації — орган на рівні міністрів, створений для нагляду та контролю за застосуванням і виконанням Угоди, — може встановити індивідуальний термін, що базується на результатах оцінювання прогресу.

Відповідно до Угоди про асоціацію, Україна зобов'язана виконувати низку директив ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, включно з Директивою 2010/75/ЄС про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення)²³. Цей процес передбачає та вимагає низки змін:

- законодавчих (зокрема, підготовки та впровадження найкращих доступних технологій — НДТ);
- технічних (наприклад, визначення об'єктів, що потребують інтегрованого дозволу та створення реєстру речовин-забруднювачів);

¹⁹ Портал уряду України (не датований); <https://www.kmu.gov.ua/npas/250269536>

²⁰ Національна стратегія адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища (2015), доступна за адресою <http://ecology.donoda.gov.ua/wp-content/uploads/2015/10/Стратегія-апроксимації.pdf>

²¹ Угода про асоціацію між Європейським Союзом і його державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, доступна українською мовою на http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 та англійською мовою на https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf

²² Закон України "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 18 березня 2004 року № 1629-І.

²³ Див. Додаток ХХХ до Угоди про асоціацію.

- організаційних (зокрема, забезпечення доступу громадськості до інформації та участі у прийнятті екологічних рішень).
- За два роки (до кінця 2016 року) після набрання чинності Угодою про асоціацію:
 - прийняти національне законодавство та встановити уповноважений орган для виконання Директиви про промислові викиди;
 - розробити концепцію впровадження інтегрованої дозвільної системи та проєкт закону про інтегрований дозвіл.
- За п'ять років (до кінця 2019 року):
 - створити механізм моніторингу дотримання умов інтегрованого дозволу;
 - визначити промислові об'єкти, що потребують отримання інтегрованого дозволу;
 - запровадити найкращі доступні технології, що ґрунтуються на висновках довідкових документів НДТ (BREF);
 - підготувати програму скорочення загального річного обсягу викидів від наявних установок (додаткове встановлення граничних значень викидів для наявних установок).

Міністерство охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів (МЕПР) очолює роботу з впровадження Директиви про промислові викиди. У листопаді 2018 року МЕПР представило Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення (Концепція ДПСПЗ)²⁴ для громадського обговорення. Ця концепція є необхідною умовою для подальшого розроблення законопроекту "Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення", який заплановано на 2019–2020 роки. Вочевидь, Україна відстає від графіку, встановленого в Угоді про асоціацію. Варто наголосити, що проєкт закону про інтегрований дозвіл вже мав бути підготовлений у 2016 році. Нам вже знадобиться на вісім років більше від очікуваного строку розроблення механізму дотримання та моніторингу умов інтегрованого дозволу, а також впровадження НДТ і визначення граничних значень викидів.

а) Екологічні дозволи

Наразі екологічні дозволи на викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря видаються або департаментами обласних державних адміністрацій (для малих і середніх підприємств — II та III групи), або МЕПР (для найбільших об'єктів-забруднювачів — група I). Дозволи на спеціальне водокористування (скиди стічних вод) та на здійснення операцій у сфері поводження з відходами видають різні суб'єкти владних повноважень. У Концепції ДПСПЗ чітко не зазначений орган, що буде відповідати за видачу інтегрованих дозволів; у деяких випадках це буде МЕПР, щодо інших передбачається «відповідальний орган» без додаткових уточнень.

Планується впровадити два види дозволів — інтегрований та уніфікований дозволи. Разом з цим, деякі операції будуть потребувати лише реєстрації.

Оскільки МЕПР має найбільший досвід та можливості у цих галузях, воно видаватиме інтегровані дозволи на види діяльності, що включені до Додатку I, пункти 2–4 Директиви про промислові викиди, тобто для енергетичної галузі, виробництва та переробки металів, гірничо-видобувної та хімічної промисловості. Ще визначається, який орган видаватиме дозволи на управління відходами й інші види діяльності, включені до Додатку I, пункти 5 і 6 Директиви про промислові викиди.

Уніфікований дозвіл видається на діяльність згідно Додатків I і 7 частин 2–4 Директиви про промислові викиди. Такі установки не зобов'язані впроваджувати НДТ, однак зобов'язані не перевищувати максимально допустимий обсяг викидів. Невеликі установки, що не спричиняють значного впливу на навколишнє середовище, мають проходити процедуру реєстрації.

²⁴ Затверджено Кабінетом Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-realizaciyi-t220519?fbclid=IwAR0DVKuUZzwYDCiYJWpejvWh6z6WO242v2otMeAeDjnKC64OSglE-ViF-Qk>

До середини 2021 року має бути створений реєстр установок, а також графік повного переходу на інтегровану дозвільну систему.

b) Найкращі доступні технології

Відповідно до Директиви про промислові викиди, умови інтегрованого дозволу встановлюються на основі найкращих доступних методів і довідкових документів НДТ, прийнятих рішенням Європейської Комісії. В Україні умови дозволу встановлюються на основі гранично допустимих викидів (ГДВ) і технологічних нормативів допустимих викидів (ТНДВ). Як ГДВ, так і ТНДВ обчислюються на основі середніх показників викидів для типів обладнання, де обсяги таких викидів є найнижчими. ГДВ і ТНДВ є обов'язковими стандартами, забороняється відступати від них (у будь-якому напрямку — збільшувати або зменшувати обсяги).

Чинне законодавство України містить стандартні умови для екологічних дозволів, які можуть бути розроблені з урахуванням принципів НДТ, хоча законодавством вони не закріплені як умова для встановлення лімітів викидів. Оскільки заборонено відхилятися від ГДВ і ТНДВ, відсутня можливість скористатися перевагами принципу НДТ повною мірою. Іншим чинником, що стає на заваді використання принципу НДТ, є те, що чинне законодавство України не передбачає необхідність захисту води, скорочення обсягу утворення відходів або захист важливих соціальних інтересів під час встановлення умов дозволу.

Для ефективного застосування принципів НДТ важливо не тільки заявити, що принципи НДТ мають застосовуватись як основа для встановлення умов дозволу, але і встановити систему чітких правил їх застосування. Ці правила досить гнучкі для дозволеного відхилення від рівнів викидів, якщо доведено, що їх досягнення призведе до непропорційно більших витрат порівняно з екологічними вигодами. І разом з цим неможливо доволіно знижувати значення викидів для більшості небезпечних речовин²⁵.

Також чинне законодавство не регулює видачу дозволів на ряд видів об'єктів і виробничої діяльності, передбачених Директивою про промислові викиди, наприклад, спалювальні установки або установки та види діяльності, у яких використовуються органічні розчинники. Це призводить до того, що великі установки, що спричиняють найбільший екологічний вплив, нічим не обмежені у своїй роботі.

Концепція про промислові викиди передбачає прийняття окремих нормативних актів, що будуть регулювати застосування НДТ, можливість відхилення від ГДВ і ТНДВ, а також встановлення балансу між захистом повітря, води та ґрунту, управлінням відходами та важливими соціальними інтересами. Довідкові документи НДТ (BREFs) мають бути перекладені українською мовою та поступово перенесені до українського законодавства (для деяких заходів із Додатку I до 2023 року, а для всіх заходів, що наводяться в Додатку I до 2028 року).

с) Участь громадськості

Новий Закон "Про оцінку впливу на довкілля" та новий Закон "Про стратегічну екологічну оцінку" розширюють можливості для участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень. Концепція про промислові викиди передбачає такі аспекти участі громадськості: доступ до інформації про обсяги промислових викидів; доступ до документів, що стосуються дозвільного процесу (заяв, дозволів, річних звітів підприємств, звітів органу нагляду та контролю); участь у процесі надання дозволів (включно з процесом внесення змін до екологічного дозволу); забезпечення належного врахування результатів громадського обговорення.

d) Доступ до правосуддя

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу та Кодексу України про адміністративні правопорушення, громадяни України мають право звертатися до суду у разі порушення їхніх

²⁵ Третяк Т.О. Вимога використовувати найкращі з доступних технологій та методів керування як умова видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами. // Часопис Академії адвокатури України. – № 18 (1>2013).

прав, свобод та інтересів – у сфері охорони довкілля та екологічних прав, включно. Незважаючи на певний прогрес, доступ до правосуддя з питань охорони навколишнього середовища є обмеженим. До загальних недоліків української судової системи²⁶ належать, такі фактори: відсутність правової підтримки та знання судових процесів, психологічний бар'єр для доступу до судової системи з питань навколишнього середовища, високий судовий збір, обмежувальні судові процедури та брак ефективних механізмів правозастосування.

Владні органи рідко розділяють стурбованість громадян через забруднення та не поспішають звинувачувати підприємства, що викидають шкідливі речовини до навколишнього середовища. У випадку з ПАТ «Фанплит», виробником фанери та деревно-волокнистих плит у Києві, неодноразові звинувачення, що компанія перевищує рівень двоокису азоту та формальдегіду, призвели до кримінального провадження (2015 року) та подальшого призупинення його екологічного дозволу за систематичне порушення рівня гранично допустимих концентрацій (2018 року)²⁷.

За результатами перевірки Харківського коксохімічного заводу у 2016 році Державна екологічна інспекція України у 2016 році встановила, що виробництво коксу на трьох із чотирьох коксових батареях здійснювалося без пилоочисного обладнання, що є порушенням умов дозволу на викиди забруднюючих речовин до атмосферного повітря. Тому інспекція звернулася до суду з вимогою повного зупинення діяльності з видачі коксу з коксових батарей, допоки не буде встановлено установку безпильової видачі коксу. Проте суд став на бік заводу, зазначивши у рішенні, що у заводу немає законного обов'язку працювати при включеній локальній установці безпильової видачі коксу з усіх разом коксових батарей. Апеляційний суд також погодився з таким висновком суду першої інстанції. Після такого рішення Державна екологічна інспекція України подала скаргу до Верховного Суду України (справа незавершена).

У 2018 році місцеві мешканці, намагаючись зменшити вплив заводу на навколишнє середовище, звернулися до Державної екологічної інспекції України з проханням перевірити законність видобутку артезіанської води заводом за її технологічними потребами. Перевірка виявила порушення умов використання води заводом. Завод оскаржив результати перевірки в суді, однак суд підтвердив, що інспекція пройшла на законних підставах. Дослідження показало, що, з 1 квітня 2017 року, завод використовував свіжу питну воду зі свердловини для всіх її виробничих і побутових потреб (включно з потребами цеху підготовки вугілля, градирні, бетонного блоку та полив даху і зелених насаджень), що порушило дозвіл на водоспоживання та водовідведення ПАТ «Харківський коксохімічний завод».

АрселорМіттал Кривий Ріг — найбільше підприємство гірничо-металургійного комплексу України. Діяльність ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» охоплює виробничий ланцюг від видобутку залізної руди до виготовлення готової металопродукції. Завод перебуває у експлуатації з 1934 року. «АрселорМіттал Кривий Ріг» зіткнувся з низкою звинувачень у зв'язку із систематичним перевищенням дозволеного рівня викидів (2017 рік)²⁸, несправному обладнанні та поганому технічному обслуговуванні заводу, що ставить під загрозу життя та здоров'я працівників (2018 рік)²⁹. Одне з судових проваджень відкрито за позовом мешканця міста до Ливарно-механічного заводу, створеного заводом «АрселорМіттал Кривий Ріг», про припинення незаконної діяльності, тому що той не пройшов процедуру оцінки впливу на довкілля (ОВД)³⁰.

²⁶ Індекс глобальної конкурентоспроможності (2017–2018 рр.) визнав Україну 129 із 137 країн за рівнем незалежності судової влади.

²⁷ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 22.08.2018 р. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76135525>

²⁸ Ухвала Дзержинського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 05.09.2017 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68666935>.

²⁹ Ухвала Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 18 жовтня 2018 р. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77249237>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 13.09.2018 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76756416>.

³⁰ За даними Коаліції громадських організацій «Досить труїти Кривий Ріг»

Реєстр викидів і переносу забруднюючих речовин (РВПЗ)

МЕПР працює над концепцією платформи «Відкрите довкілля». Відкрите довкілля — це перша у своєму роді загальнонаціональна автоматизована інформаційно-аналітична система охорони навколишнього середовища, яка має забезпечити вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища та екологічні ризики в Україні. Платформа передбачає: (1) систему моніторингу довкілля та реєстр викидів і переносу речовин-забруднювачів (включно з доступом до його відкритої частини); (2) систему обміну інформацією з національними та європейськими реєстрами, базами даних та іншими джерелами інформації³¹.

Інформація про викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря буде надходити від самих підприємств. Ця інформація буде надходити до платформи «Відкрите довкілля» з форм звітності, поданих підприємствами до Державної служби статистики України³². Інші дані про викиди будуть надходити із системи екологічного моніторингу, яка ще має бути створена.

Нагляд та контроль

У 2017 році уряд затвердив Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Було створено Державну природоохоронну службу України (ДПСУ) та ліквідовано Державну екологічну інспекцію. У складі новоствореної служби було створено нові міжрегіональні органи природоохоронної служби³³.

У результаті цієї реформи (мета якої — створити державну систему моніторингу та нагляду за участю громадськості та створити єдиний державний орган із моніторингу та контролю за станом навколишнього середовища) ДПСУ набуде нової функції загальнонаціонального моніторингу довкілля, яка наразі в Україні відсутня. ДПСУ перебере на себе повноваження від низки відомств, які раніше видавали спеціальні дозволи та контролювали виконання їх умов³⁴. Ця служба підпорядковується МЕПР.

Станом на кінець 2019 року положення про ДПСУ не було затверджене.

Концепція про промислові викиди передбачає, що ДПСУ братиме участь у формуванні умов інтегрованих дозволів, систематично оцінювати ризики для навколишнього середовища, проводити планові та позапланові перевірки, а також складати звіти про те, яким чином підприємства виконують умови інтегрованого дозволу.

Оператори установок зобов'язані здійснювати самоконтроль і передавати інформацію про викиди забруднюючих речовин до загальної бази даних (платформи «Відкрите довкілля»). МЕНР/відповідальний орган зобов'язаний складати звіти про виконання виданих дозволів.

³¹ Міністерство охорони навколишнього природного середовища оголошує громадське обговорення Концепції створення державної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» <https://menr.gov.ua/news/32130.html>

³² Державна служба статистики: Відділ статистики природних ресурсів та охорони навколишнього середовища в Департаменті статистики сільського господарства та навколишнього середовища відповідає за статистику по навколишньому середовищу.

³³ Розпорядження КМУ від 31.05.2017 р. №616-р «Про схвалення Концепції реформування державної системи екологічного нагляду (контролю)» <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250269536>; планується створення 10 міжрегіональних територіальних органів та 27 спеціальних регіональних інспекційних відділів.

³⁴ Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр України, Державне агентство з лісових ресурсів, Державна служба України з геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба України з безпечності продуктів харчування і захисту прав споживачів, Державна служба України з питань безпеки на транспорті.

Таблиця 2. Огляд транспозиції Директиви про промислові викиди в Україні

Вимоги Директиви про промислові викиди	Транспозиція до українського законодавства	Примітка
Комплексне попередження та контроль забруднення, що виникає внаслідок діяльності, зазначеної у Директиві	Транспозиція наразі не відбулася	Процес видачі екологічних дозволів не є інтегрованим. Окремі дозвільні документи видаються для регулювання забруднення повітря, води та ґрунту, навіть для заходів, що виходять за межі тих, що перелічені в Директиві.
Жодна нова установка не може працювати без інтегрованого дозволу.	Транспозиція наразі не відбулася	Новим установкам видають дозволи, однак не інтегровані. Часто установки, які за умови виконання транспозиції, мали б отримувати дозвіл, працюють взагалі без нього.
Наявні установки мають працювати відповідно до Директиви про промислові викиди.	Транспозиція наразі не відбулася	Наявні установки, яким видають дозволи, працюють відповідно до законодавства та умов, що не відповідають Директиві.
Умови дозволу мають бути визначеними, а установка працює за умови застосування найкращих доступних технологій.	Транспозиція наразі не відбулась	Умови дозволу визначаються на основі показника гранично допустимих викидів. НДТ ще не розроблено.
Доступ до інформації та участь громадськості	Транспозиція наразі не відбулася	Концепція про промислові викиди передбачає доступ до інформації про обсяги промислових викидів, доступ до документів, пов'язаних із процесом видачі дозволів, та участь у процесі видачі дозволів. Не завжди зрозуміло, де і як можна знайти інформацію про конкретні етапи процедури видачі дозволу.
Доступ до правосуддя	Транспозиція наразі не відбулася	Доступ до правосуддя в екологічних питаннях є обмеженим. Залишається з'ясувати, яким чином буде впроваджена Директива про промислові викиди, і чи виключно учасники процедури або будь-хто буде мати змогу оскаржити законність рішень, дій або бездіяльності.

2.2. Екологічні дозволи в Україні

В Україні існує розрізнена екологічна дозвільна система, що передбачає велику кількість дозволів на регулювання різних типів забруднення (у повітря, воду й утворення відходів), які видаються різними відомствами³⁵. Така система є витратною та створює адміністративне навантаження, як на органи влади, так і на підприємства. Під час видачі дозволів також не враховується загальний вплив установки на навколишнє середовище – екологічні дозволи, як правило, обмежуються гранично допустимими викидами без урахування інших умов експлуатації, таких як енергоефективність, використання сировини та води, готовність до надзвичайних ситуацій, звітування та повідомлення про аварії тощо.

З позиції викидів у атмосферне повітря в Україні підприємства поділяються на три групи:

- а) перша група — об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких мають впроваджуватися найкращі доступні технології та методи керування;
- б) друга група — об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництва, або технологічне устаткування, на яких мають впроваджуватися найкращі доступні технології та методи керування;
- в) третя група — об'єкти, які не входять до першої та другої груп³⁶.

Наявні потужності

Дозволи на викиди у атмосферне повітря для підприємств II та III груп видаються обласними державними адміністраціями, а для I групи — МЕПР. МЕПР має право відкликати будь-який дозвіл, схвалений регіональними органами влади. Часто ці дозволи видають відомства, які не є компетентними в екологічних питаннях. Наприклад, дозволи на викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря для «Харківського коксового заводу», переробника вугілля та коксу, були видані Агентством охорони навколишнього природного середовища Харківської обласної державної адміністрації замість Міністерства екології та природних ресурсів і без проведення екологічного аудиту.

Дозвіл для I групи видають на сім років, для II групи — на 10 років, а для III групи — на необмежений період часу³⁷. Дозвіл видається безкоштовно³⁸.

Процедура

На початку процедури отримання екологічного дозволу, підприємству необхідно провести інвентаризацію викидів. Підприємство може зробити це самостійно або найняти зовнішню компанію. Інвентаризація викидів має містити інформацію про всі наявні джерела викидів, типи речовин-забруднювачів і встановлене вимірювальне обладнання.

Вся ця інформація в подальшому викладається у звіті з інвентаризації викидів. Цей звіт — важливий документ, оскільки містить параметри для розрахунку екологічних і технічних деталей об'єкта. Звіт не є загальнодоступним, оскільки може містити чутливу (фінансову) інформацію.

Звіт подається до відповідного органу (відповідно до вищезгаданих груп і географічного/адміністративного положення), та підприємство починає готувати документацію для обґрунтування обсягів викидів забруднюючих речовин до атмосферного повітря.

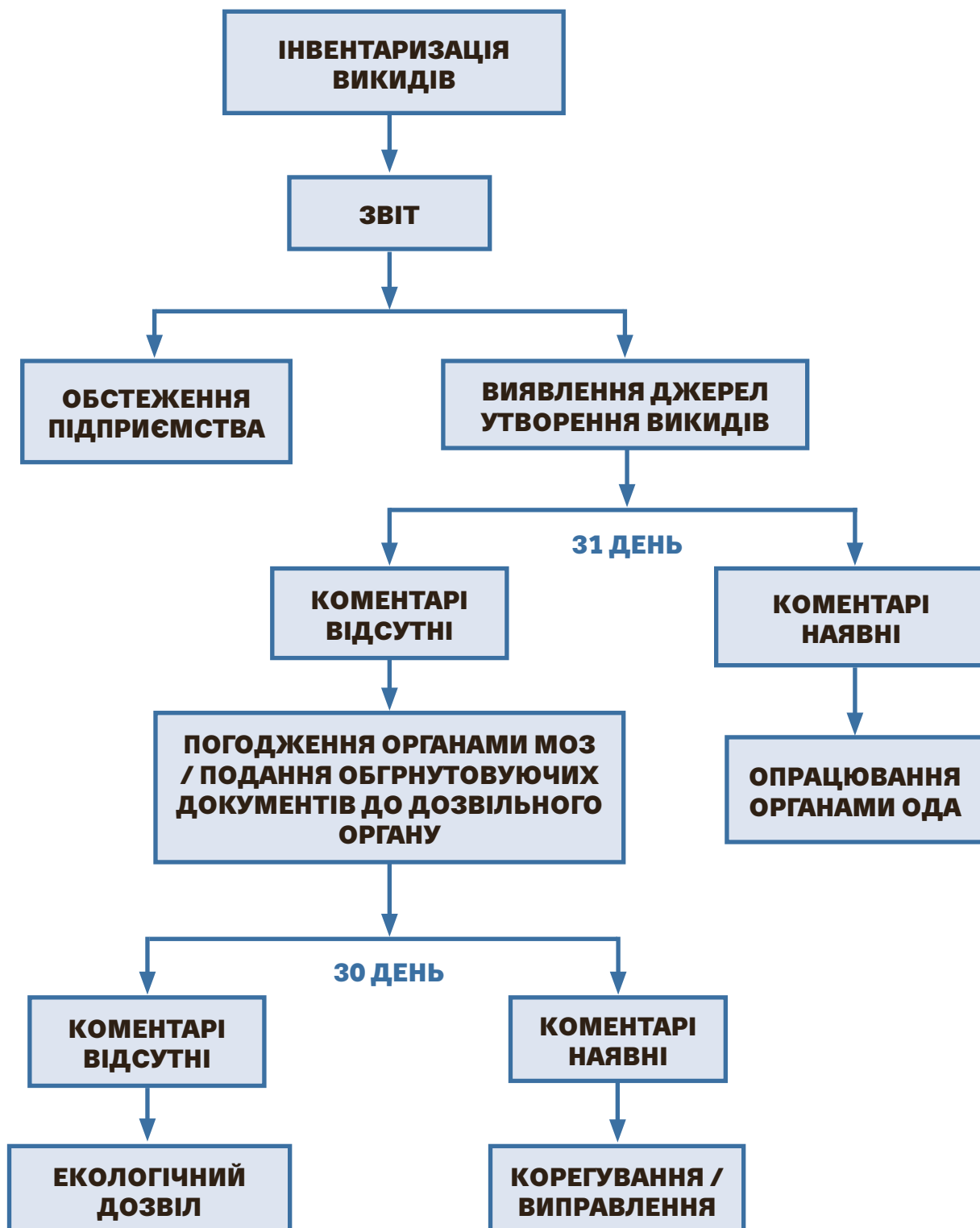
³⁵ Постанова МЕПР № 108 від 9 березня 2006 року «Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються об'єкти викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0341-06>

³⁶ Постанова МЕПР № 108 від 9 березня 2006 року «Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються об'єкти викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0341-06>

³⁷ Частина 8 статті 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>

³⁸ Постанова МЕПР № 108 від 9 березня 2006 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0341-06>

Ілюстрація 1. Процес отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в Україні



У той самий час підприємство зобов'язане розмістити у місцевих ЗМІ повідомлення про намір отримати дозвіл на викиди. Однак не уточнюється, якими саме мають бути ці засоби масової інформації. На практиці такі оголошення публікуються у дрібних місцевих газетах, які часто не доступні широкому загалу.

Після оприлюднення повідомлення про намір підприємства отримати дозвіл на викиди громадськість має 31 день для надання коментарів та зауважень на адресу відповідної ОДА. Це складно зробити, оскільки інформація, яку треба було би коментувати (звіт з інвентаризації викидів та матеріали, які обґрунтовують ці викиди), не є публічно доступною, а процес обґрунтування для об'єму викидів може зайняти до шести місяців після опублікування зазначеного наміру.

Після закінчення 31-денного періоду відповідна ОДА зазвичай заявляє, що жодних громадських коментарів/заперечень не було отримано. Міністерство охорони здоров'я (або його територіальний орган) дає своє схвалення та пакет документів подається до відповідного органу для видачі дозволів (залежно від групи та географічного/адміністративного положення).

Упродовж 30 днів із дня отримання компетентний орган розглядає цей пакет документів. Якщо орган має коментарі/зауваження, пакет документів повертається підприємству для внесення необхідних коригувань/доповнень. У разі їх відсутності відповідний орган видає дозвіл.

Дозвіл містить такі умови:

- Обсяг викидів до атмосферного повітря
- Умови технологічного процесу
- НДТ або, точніше, — гранично допустимі викиди
- Способи зниження викидів до атмосфери
- Методи контролю дотримання умов дозволу

Обсяг викидів до атмосферного повітря, затверджений у дозволі, обчислюється на підставі документації, поданої підприємством. Ці документи розробляються або самим заводом, або аутсорсинговими компаніями. Визначення дозволеного обсягу викидів, зазначених у дозволі, базується на документах суб'єктів господарювання, які за умови включені у уповноважений перелік МЕПР³⁹.

В Україні використовують низку стандартів обсягів викидів та їх концентрації.

Гранично допустима концентрація (ГДК) — концентрація забруднюючої речовини у повітрі, безпечна для здоров'я людини, як це визначено Міністерством охорони здоров'я.

Гранично допустимі викиди (ГДВ) — обсяг забруднюючої речовини, який не має бути більшим за встановлене значення за одиницю часу, за умови, що концентрація забруднюючої речовини на кордоні санітарної зони не перевищує ГДК цієї речовини. Норми ГДВ розроблені МЕПР для окремих видів обладнання⁴⁰.

Технологічні нормативи допустимих викидів (ТНВД) — максимально допустимий обсяг викидів, затверджений МЕПР за конкретними технологічними процесами, які не вписуються в стандарт ГДВ⁴¹.

І ГДВ, і технологічні нормативи допустимих викидів є обов'язковими для відповідних підприємств.

³⁹ Стаття 11 (9) Закону України «Про охорону атмосферного повітря»
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>.

⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 року № 1780 про "Затвердження Порядку розроблені та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел",
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-2001-%D0%BF>.

⁴¹ Там само.



Промислові відходи металургійного
комплексу у місті Запоріжжя
Фото: Станіслав Крупар / Арніка



Теплоелектростанція у місті Дніпро
Фото: Станіслав Крупар / Арніка

Нові промислові підприємства, розширення/реконструкція наявних підприємств

Відповідно Закону “Про захист атмосферного повітря”, нові, реконструйовані або розширені промислові об’єкти мають отримувати дозволи в рамках процедури ОВД⁴², що регулюється Законом “Про оцінку впливу на довкілля” (Закон про ОВД)⁴³. Стаття 3 Закону про ОВД містить перелік видів діяльності, що підлягають процедурі ОВД⁴⁴.

Нова процедура ОВД містить ряд удосконалень порівняно зі старою «процедурою екологічної експертизи». Поточна процедура ОВД охоплює більшу кількість типів об’єктів і видів діяльності. Ще важливішим є те, що під час ОВД розглядається й оцінюється трансграничний вплив проєкту. Створено єдиний реєстр ОВД, а інформація, що додається до нього, вільно доступна для громадськості через Інтернет.

Закон про ОВД також запровадив процедуру здійснення моніторингу після завершення проєкту. Громадськість може надати коментарі та запропонувати конкретні заходи моніторингу та контролю, які будуть включені до остаточного дозволу. Такий моніторинг застосовується, якщо це передбачено у висновку ОВД для виявлення будь-яких відмінностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів щодо запобігання та зменшення забруднення навколишнього середовища.

Процедура ОВД складається з наступних кроків:

- подання оголошення про заплановану діяльність, що підлягає ОВД (як онлайн, так і офлайн);
- підготовка звіту з ОВД;
- Консультації з громадськістю;
- отримання висновку з ОВД;
- рішення про виконання запланованої діяльності;
- післяпроєктний моніторинг (якщо вказано у висновку ОВД).

Розширюються також санкції, які можуть бути застосовані до суб’єктів господарювання за порушення умов дозволу: тимчасова заборона та припинення роботи підприємства.

Участь громадськості

Громадськість має право доступу до інформації про процес одержання дозволів на викиди та самих дозволів відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»⁴⁵. Згідно цього Закону органи державної влади зобов’язані розкривати інформацію, яку вони мають у своєму розпорядженні. Проте успіх таких запитів залишається незначним; у той час як органи влади іноді реагують, часто вони не надають дозвільні документи або відповідну інформацію. Навіть коли це відбувається, інформація часто є неповною або її видача займає великий час. Що до публікації дозволів та іншої інформації в Україні не існує еквівалента Реєстру викидів і переносу забруднювачів відповідно до європейського законодавства.

Публічні консультації з ОВД є обов’язковими за законом, однак часто їх взагалі не проводять або, коли проводять, коментарі та пропозиції від громадськості не враховують⁴⁶.

Незважаючи на те, що новий Закон про ОВД посилив прозорість і відкритість процесу видачі дозволів для нових промислових об’єктів (реконструйованих або розширених об’єктів), поточний екологічний дозвільний процес для промислових потужностей досі не має чіткої та ефективної нормативно-правової бази, що запобігала б прийняттю упереджених рішень і гарантувала б права відповідних зацікавлених сторін.

⁴² Стаття 25 Закону “Про захист атмосферного повітря”

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12?find=1&text=%EE%F6%B3%ED%EA>

⁴³ Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>

⁴⁴ Там само, Стаття 3.

⁴⁵ Закон України “Про доступ до публічної інформації” <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

⁴⁶ Однією з причин є брак персоналу. База даних по ОВД містить понад 1000 записів, але у відповідному відділі Міністерства екології і природних ресурсів працюють лише три особи.

3. ПРОЦЕС ВИДАЧІ ЕКОЛОГІЧНИХ ДОЗВОЛІВ У ЄС І ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

3.1. Огляд процедури видачі екологічних дозволів у ЄС

Упродовж десятиріч Європейський Союз бореться за підвищення якості повітря через контроль викидів шкідливих речовин до атмосферного повітря та інтеграцію вимог з охорони довкілля у промисловий та енергетичний сектори⁴⁷. Були розроблені як законодавчі акти (Директива про ОВД 1985 року, Директива про інтегроване запобігання й контроль 1996 року та Директива про промислові викиди 2010 року з поправками та доповненнями), так і політичні інструменти (такі як сьома Програма дій щодо довкілля «Гарне життя на нашій планеті» 2013 року⁴⁸, Програма «Чисте повітря для Європи» (CAPE) 2013 року⁴⁹, та «Перший огляд питань чистого повітря» 2018 року)⁵⁰.

Робота ЄС для покращення якості повітря складається з таких напрямків:

1. Встановлення вимог до якості атмосферного повітря, що визначені у Директивах про якість атмосферного повітря (ЄС, 2004, 2008)⁵¹;
2. Встановлення національних цілей зі скорочення викидів, як зазначено у Директиві про національні граничні значення викидів (ЄС, 2016)⁵²;
3. Затвердження вимог до об'єму викидів і рівня енергоефективності головних джерел забруднення повітря (від викидів транспортних засобів до промисловості). Останні визначені у законодавстві ЄС, що регулює питання промислових викидів (зокрема, Директива про промислові викиди)⁵³.

У цьому дослідженні ми розглянемо Директиву про промислові викиди – як головний інструмент ЄС, що регулює викиди забруднюючих речовин від промислових установок.

Директива про промислові викиди передбачає комплексний підхід до екологічних дозволів. При фрагментованому підході, що застосовується наразі в Україні, викиди до навколишнього середовища (вода, повітря, ґрунт) і дозвіл на експлуатацію основного об'єкта розглядаються окремо на різних рівнях влади та зазвичай різними відомствами. При інтегрованому підході розглядаються екологічні показники підприємства на довкілля загалом.

⁴⁷ Європейське агентство з навколишнього середовища (липень 2018 року), «Якість повітря в Європі – звіт 2018 року», стор. 15.

⁴⁸ Ця програма дій передбачає довгострокову мету в ЄС: досягнення «рівня якості повітря, що не призводить до значних негативних наслідків і ризиків для здоров'я людини та навколишнього середовища». Для досягнення цієї мети потрібна ефективна політика для збереження чистоти атмосферного повітря, а також співпраця та заходи на глобальному, європейському, національному та місцевому рівнях.

⁴⁹ Метою є забезпечення повного дотримання чинного законодавства до 2020 року та подальше покращення якості повітря в Європі, щоб до 2030 року кількість передчасних смертей скоротилася вдвічі порівняно з 2005 роком.

⁵⁰ Огляд був опублікований Європейською Комісією. Було зроблено висновок, що очікується, що заходи, схвалені 2013 року, перевиконають цілі зі скорочення впливу на здоров'я до 2030 року, як передбачалося Програмою «Чисте повітря для Європи». Проте у ньому також визнається, що у короткостроковій перспективі існує гостра потреба у прийнятті рішучих дій на всіх рівнях влади для того, щоб цілі Директив про якість атмосферного повітря було досягнуто.

⁵¹ Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистого повітря для Європи.

⁵² Директива (ЄС) 2016/2284 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року про скорочення національних викидів в атмосферне повітря певних забруднювачів, про внесення змін до Директиви 2003/35/ЄС та скасування Директиви 2001/81/ЄС.

⁵³ Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення); Європейське агентство з навколишнього середовища (липень 2018 р.), «Якість повітря в Європі – звіт 2018 року», с. 15 [<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>].

При цьому оцінюються, зокрема, такі аспекти: викиди у повітря, забруднення води та ґрунту, утворення відходів, використання сировини, енергоефективність, шум, запобігання аварійних ситуацій, відновлення ділянки після її закриття тощо.
Наведена далі таблиця підсумовує основні переваги інтегрованого попередження та контролю забруднення.

Таблиця 3. Порівняння інтегрованого та фрагментованого підходів до видачі екологічних дозволів

Кращі загальні рішення	Інтегрований підхід	Комплексний огляд діяльності підприємства = кращі методи контролю загального впливу виробничих процесів на навколишнє середовище
	Фрагментований підхід	Дозвіл, що регулює забруднення в окремому аспекті (наприклад, зменшення забруднення повітря), може призвести до побічного впливу на інші сфери (наприклад, збільшення забруднення води)
Ефективність	Інтегрований підхід	Знижує адміністративні витрати – як для регулюючих органів, так і підприємств
	Фрагментований підхід	Процес видачі дозволів може бути складним, витратним і вимагати неефективного використання трудових ресурсів, оскільки вони розсіяні у різних установах
Запобігання забрудненню	Інтегрований підхід	Комплексна та всеосяжна оцінка об'єктів, ймовірно, запобігає забрудненню
	Фрагментований підхід	Контроль, що обмежується на джерелі забруднення (трубі), може призвести до того, що залишаться невирішеними питання на інших ланках виробництва
Сталість	Інтегрований підхід	Врахування таких аспектів роботи підприємства як використання природних ресурсів, утворення та переробка відходів, а також вплив на середовища існування, допомагають досягти сталості у довгостроковій перспективі.
	Фрагментований підхід	Нехтування іншими аспектами роботи підприємства або їх незначне врахування може призвести до короткострокової або непостійної сталості.
Участь громадськості	Інтегрований підхід	Зацікавленим сторонам надано доступ до всеохоплюючої оцінки впливу на навколишнє середовище. Це сприяє громадській участі та всебічному діалогу між промисловістю та іншими зацікавленими сторонами.
	Фрагментований підхід	Вимагає участі у декількох окремих і трудомістких дозвільних процесах.

ЄС практикує інтегрований підхід із початку 1980-х років. Наведена нижче таблиця показує, як він розвивався доти, поки не був закріплений у законодавстві.

Таблиця 4. Розвиток інтегрованого підходу у Європейському Союзі

Екологічні програми Європейської комісії	Директива про ОВД	Директива про інтегроване запобігання та контроль	Директива про промислові викиди
Визначено необхідність переходу від традиційного фрагментованого (сектор за сектором) підходу до комплексного попередження та контролю забруднення; визначення інтегрованого підходу немає ^{а)} .	Перший законодавчий акт, що охоплював різні аспекти впливу підприємства та цілісний (а не секторальний) підхід до охорони навколишнього середовища; поняття комплексного запобігання або контролю забруднення не використовуються ^{б)} .	Перша директива, яка визначила поняття комплексного запобігання або контролю забруднення ^{в)} .	Оптимізує та підкреслює принципи, що містяться в Директиві про інтегроване запобігання та контроль

- а) Перші чотири екологічні програми Європейської Комісії у період з 1982 до 2010 року. Eberhard Bohne, «Регулювання екологічної інтеграції в Європейському Союзі», Kluwer Law International, с. 26.
- б) Директива Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 року про оцінку впливу деяких державних і приватних проєктів на навколишнє середовище. Директива була змінена тричі: Директивою 97/11/ЄС від 3 березня 1997 року, Директивою 2003/35/ЄС від 26 травня 2003 року та Директивою 2009/31/ЄС від 23 квітня 2009 року.
- в) Директива Ради 96/61/ЄС від 24 вересня 1996 року про комплексне запобігання та контроль забруднення (ІРРС). Після декількох поправок кодифікована версія була видана у вигляді Директиви 2008/1/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 січня 2008 року про комплексне запобігання та контроль забруднення. Пізніше її замінили на Директиву 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення).

Директива про промислові викиди об'єднала Директиву про інтегроване запобігання та контроль і шість галузевих директив до єдиної директиви з такою метою – впорядкувати взаємодію між цими правовими інструментами та дати чітке визначення її положень. Вона базується на таких стовпах:

- Комплексний підхід** — дозволи мають включати в себе всебічні екологічні показники підприємства;
- Використання найкращих доступних технологій (НДТ)** — умови дозволу на певну кількість викидів мають бути розроблені на основі найкращих доступних технологій. Єврокомісія сприяє процесу взаємодії між експертами держав-членів, промисловістю та природоохоронними організаціями. Результатом цього процесу є визначення НДТ і розробка довідкових документів НДТ. Єврокомісія схвалює ці висновки з НДТ на законодавчому рівні. Надалі вони є еталоном для розробки умов дозволу;
- Гнучкість** — в окремих випадках органи можуть встановлювати менш суворі граничні значення викидів, якщо досягнення рівня викидів, передбаченого у НДТ, призведе до витрат, що є непропорційно більшими, ніж екологічні вигоди;
- Контроль** — Держави-члени мають створити систему екологічних інспекцій і розробляти плани їх роботи. Візити на місця відбуваються принаймні раз на один-три роки (застосовується ризик-орієнтований підхід);
- Участь громадськості** — громадськість має право брати участь у процесі прийняття рішень і отримувати інформацію про його наслідки, має доступ до дозволів і звітів із моніторингу⁵⁴.

⁵⁴ Європейська Комісія, 2018, Директива про промислові викиди, Резюме Директиви 2010/75/ЄС про

Держави-члени звітують про обсяги викидів забруднюючих речовин до Європейського реєстру викидів та переносу забруднюючих речовин (E-PRTR або РВПЗ). РВПЗ — це відкритий реєстр, у якому наведено екологічну інформацію про основні види промислової діяльності⁵⁵.

Директива про промислові викиди приділяє велику увагу довідковим документам НДТ під час розробки умов дозволів. Оскільки НДТ мають бути закріплені на рівні законодавства, і бути обов'язковими до виконання, очікується, що впровадження НДТ буде чіткіше прописане в екологічних дозволах⁵⁶. Оскільки НДТ є динамічною концепцією, яка розвивається з плином часу, дозвільні документи мають бути оновлені з головною метою — сприяти постійному зменшенню впливу промисловості на стан навколишнього середовища. Директива про промислові викиди описує детальні правила перегляду дозволів і передбачає обов'язковий перегляд умов дозволів упродовж чотирьох років після опублікування рішень із НДТ.

У Директиві про промислові викиди чітко роз'яснюється правовий статус НДТ. Також описуються ролі всіх учасників у процесі обміну інформацією, для досягнення якісного результату та забезпечення використання принципів НДТ для впровадження Директиви. У Директиві сформульовано умови контролю за дотриманням умов дозволів. Вони передбачають проведення інспекцій на основі оцінки ризиків, і визначає мінімальну частоту відвідування об'єктів⁵⁷.

У Директиві про промислові викиди посилено право громадськості на доступ до інформації та, зокрема, до участі у рішеннях, що стосуються відхилення від висновків НДТ у процесі комплексного запобігання та попередження забруднення, а також використання інтернету для створення загальнодоступних можливостей⁵⁸.

3.2. Процес видачі екологічних дозволів у Чеській Республіці

Процес комплексного запобігання та попередження забруднення у Чеській Республіці регулюється Законом про інтегроване запобігання та контроль забруднення⁵⁹ (на виконання Директиви про промислові викиди)⁶⁰. У цьому процесі задіяні такі державні та регіональні органи управління:

1. Міністерство промисловості та торгівлі — формулює промислову й енергетичну політику у контексті єдиного ринку ЄС і керує порталом РВПЗ⁶¹,
2. Міністерство охорони навколишнього середовища — формує екологічну політику у сфері захисту повітря, води та ґрунту⁶². (Міністерство охорони навколишнього

промислові викиди (комплексне попередження та контроль забруднення),
[<http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>].

⁵⁵ Реєстр РВПЗ доступний за адресою <https://prtr.eea.europa.eu>.

⁵⁶ Європейська Комісія, Доповідь Комісії до Ради та Європейського Парламенту: Доповідь Комісії про виконання Директиви 2008/1/ЄС про комплексне запобігання та контроль забруднення та Директива 1999/13/ЄС про обмеження викидів летких органічних сполук від використання органічних розчинників у певних видах діяльності та установках (жовтень 2015 р.), с. 4.

⁵⁷ Європейська Комісія, Доповідь Комісії до Ради та Європейського Парламенту: Доповідь Комісії про виконання Директиви 2008/1/ЄС про інтегроване попередження та контроль забруднення та Директиви 1999/13/ЄС про обмеження викидів летких органічних речовин та їх сполук при використанні органічних розчинників у певних видах діяльності та установках (жовтень 2015), с. 5.

⁵⁸ Європейська Комісія, Доповідь Комісії до Ради та Європейського Парламенту: Доповідь Комісії про виконання Директиви 2008/1/ЄС про інтегроване попередження та контроль забруднення та Директиви 1999/13/ЄС про обмеження викидів летких органічних речовин та їх сполук при використанні органічних розчинників у певних видах діяльності та установках (жовтень 2015), с. 6.

⁵⁹ Закон № 76/2002 Coll., Про комплексне запобігання та контроль забруднення, про інтегрований реєстр забруднення та про внесення змін до деяких законів.

⁶⁰ Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення).

⁶¹ Міністерство промисловості і торгівлі, сфера діяльності міністерства (2014)
[<http://www.mpo.cz/dokument1926.html>].

⁶² Міністерство охорони навколишнього середовища, Історія та сфера діяльності міністерства (2015)

середовища видає екологічні дозволи лише на об'єкти зі значним негативним трансграничним впливом)⁶³,

3. Міністерство сільського господарства — формує аграрну політику відповідно до Закону про інтегроване запобігання та контроль забруднення⁶⁴,
4. Чеська екологічна інспекція — здійснює діяльність із контролю та дотримання вимог Закону про інтегроване запобігання та контроль забруднення, та накладає санкції⁶⁵,
5. Чеське екологічне інформаційне агентство (CENIA) — надає експертні висновки для органів, що видають інтегровані дозволи⁶⁶,
6. Державний екологічний фонд — здійснює контроль і управління фінансовими субсидіями для екологічних ініціатив; підпорядковується Міністерству охорони навколишнього середовища,
7. Регіональні органи влади⁶⁷ - здійснюють видачу інтегрованих дозволів⁶⁸.

Процес видачі інтегрованих дозволів є децентралізованим у Чеській Республіці. За винятком екологічних дозволів на об'єкти з негативним трансграничним впливом (які видаються Міністерством охорони навколишнього природного середовища) інтегровані дозволи видаються на регіональному рівні. Зауважимо, що політика, пов'язана з інтегрованими дозволами, формулюється на державному (міністерському) рівні. Також потрібно вказати, що незважаючи на участь кількох державних органів (міністерств, інспекцій, агентств) у процесі інтегрованого запобігання та контролю забруднення, їхні компетенції чітко визначені та не перетинаються.

У Чеській Республіці, а також інших державах-членах ЄС, які впровадили Директиву про промислові викиди (та пов'язані з ними процеси), лише промислові та сільськогосподарські види діяльності (енергетика, виробництво та переробка металів, мінеральна промисловість, хімічна промисловість, управління відходами й інші операції, такі як тваринництво), за яких перевищуються граничні значення, вимагають отримання інтегрованого дозволу⁶⁹. Інші підприємства, що не перевищують порогові значення, можуть отримувати інтегрований дозвіл на добровільній основі. Зауважимо, що основний намір не полягає у ліцензуванні усіх промислових та сільськогосподарських видів діяльності, а лише тих, що мають високий потенціал забруднення. Для того, щоб отримати інтегрований дозвіл, підприємство подає заяву до відповідних регіональних органів⁷⁰. У заяві необхідно дотримуватися вимог закону⁷¹,

[<http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>].

⁶³ Міністерство охорони навколишнього природного середовища, інтегроване попередження та обмеження забруднення (не датовано) [<http://www.mzp.cz/ippc>].

⁶⁴ Міністерство сільського господарства, про Міністерство сільського господарства (2015) [<http://eagri.cz/public/web/en/mze/ministry/>].

⁶⁵ Чеська екологічна інспекція, Огляд діяльності чеської екологічної інспекції та компетенції в окремих аспектах навколишнього середовища (2015) [<http://www.cizp.cz/O-nas/Pusobnosti>].

⁶⁶ CENIA (Чеське екологічне інформаційне агентство), Департамент інтегрованого запобігання (2012) [<http://www.cenia.cz/www/oddeleni-integrované-prevence>].

⁶⁷ Чеська Республіка складається із 13 регіонів і одного міста (Прага) зі статусом регіону. Кожен регіон має регіональний орган (бюро), що здійснює державне управління згідно правил.

⁶⁸ Міністерство промисловості та торгівлі, органи державного управління (2009) [<http://www.ippc.cz/obsah/kontakty-a-odkazy/organy-statni-spravy/#praha>].

⁶⁹ Перелік виробничих і сільськогосподарських операцій, що вимагають отримання інтегрованого дозволу, наведено у Додатку 1 до Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення, він є копією переліку, що міститься у Додатку 1 Директиви про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁷⁰ Див. Статтю 3 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁷¹ Вимоги до заяви на отримання інтегрованого дозволу включені до статті 4 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення. Це досить складний документ. Окрім ідентифікації заявника та промислового або сільськогосподарського об'єкта він має містити досить детальний опис операції, процесів і використовуваних технологій, джерел викидів і заходів для моніторингу викидів і запобігання відходів. Мають бути описані обов'язкові умови експлуатації. До заяви необхідно подати пакет документів (наприклад, дозвіл на зонування, відповідні адміністративні рішення тощо). Якщо установа використовує, виробляє або скидає небезпечні речовини, що можуть забруднювати ґрунт або воду, згідно зі статтею 4а Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення, заявникові необхідно подати звіт

шаблон заяви закріплено у нормативних документах⁷². Після отримання заяви регіональний орган оцінює її повноту впродовж 20 днів від дати отримання. У разі отримання неповної заяви регіональний орган вимагає її виправлення та встановлює відповідний строк цього виправлення (як правило, від одного тижня до 30 днів). Процес видачі інтегрованого дозволу призупиняється до внесення уточнень⁷³.

У Чеській Республіці проведення громадських слухань не є обов'язковою умовою процесу видачі інтегрованого дозволу, оскільки в основному воно здійснюється через обмін листами та документацією. Відповідно до Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення, громадські слухання у форматі публічних зустрічей-обговорен є обов'язковими лише у випадку, якщо учасник процедури вимагає цього у своїх коментарях до заявки⁷⁴. Такі випадки трапляються нечасто. На відміну від судового розгляду, більшість адміністративних процедур проводяться без проведення громадських слухань. Регіональний орган зазвичай проводить слухання за своєю власною ініціативою у винятково складних випадках, що вимагають багато роз'яснень і на яких можна гарантовано отримати коментарі від усіх відповідних зацікавлених сторін і від першої особи одночасно.

Для того, щоб оцінити заявку, регіональний орган влади може на додаток до своєї перевірки звернутися до «компетентної особи» (чеською, «odborně způsobilá osoba»)⁷⁵ за висновком про застосування НДТ або, у винятково складних випадках, за всією заявкою. Компетентні особи уповноважені Міністерством охорони навколишнього природного середовища надавати експертні висновки та включені до переліку компетентних осіб, який затверджується міністерством. У разі потреби регіональні органи влади можуть або зв'язатись із компанією з переліку Міністерства охорони навколишнього середовища, або (що частіше) звернутися до CENIA — єдиного компетентного органу, що надає експертні висновки державним органам безкоштовно.

Ключовим аспектом процесу видачі інтегрованого дозволу є визначення обов'язкових умов експлуатації та обмежень викидів для певної галузі на основі принципів НДТ. Під час визначення НДТ регіональна влада враховує аспекти, зазначені у Додатку №3 до Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення. Регіональна влада порівнює конкретні та запропоновані технології, виробництво та виробничі процеси з НДТ, зокрема викидів забруднюючих речовин до атмосфери⁷⁶. Рішення щодо використання НДТ приймає регіональний орган влади (а саме – відповідний посадовець). Незважаючи на те, що регіональний орган має законні повноваження для визначення НДТ, під час встановлення лімітів на викиди та прийняття рішення про видачу інтегрованого дозволу, регіональний орган влади має розглядати умови кожного випадку окремо з метою встановлення обґрунтованих умов для його функціонування.

Рішення регіонального органу влади про отримання інтегрованого дозволу може бути оскаржене впродовж 15 днів після його прийняття. Після набуття юридичної сили рішення публікується на офіційній дошці оголошень (та онлайн) у строк до 30 діб⁷⁷. Умови, встановлені у дозволі на виробничу та сільськогосподарську діяльність, є обов'язковими. Відповідно Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення, підприємство має подавати

про вихідний стан (чеською «základní zpráva»). Звіт має бути підготовлений компетентною особою для схвалення регіональним органом. Звіт допомагає визначити ступінь забруднення ґрунту або води для того, щоб можна було порівняти стан довкілля з тим, в якому стані воно залишиться після остаточного завершення діяльності.

⁷² Указ № 288/2013 Coll., в якому наведено типову заявку для отримання інтегрованого дозволу.

⁷³ Див. Статтю 3 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁷⁴ Див. Статтю 12 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення. У більшості випадків організації громадянського суспільства, що беруть участь у процесі видачі інтегрованого дозволу, вимагають проведення громадських слухань.

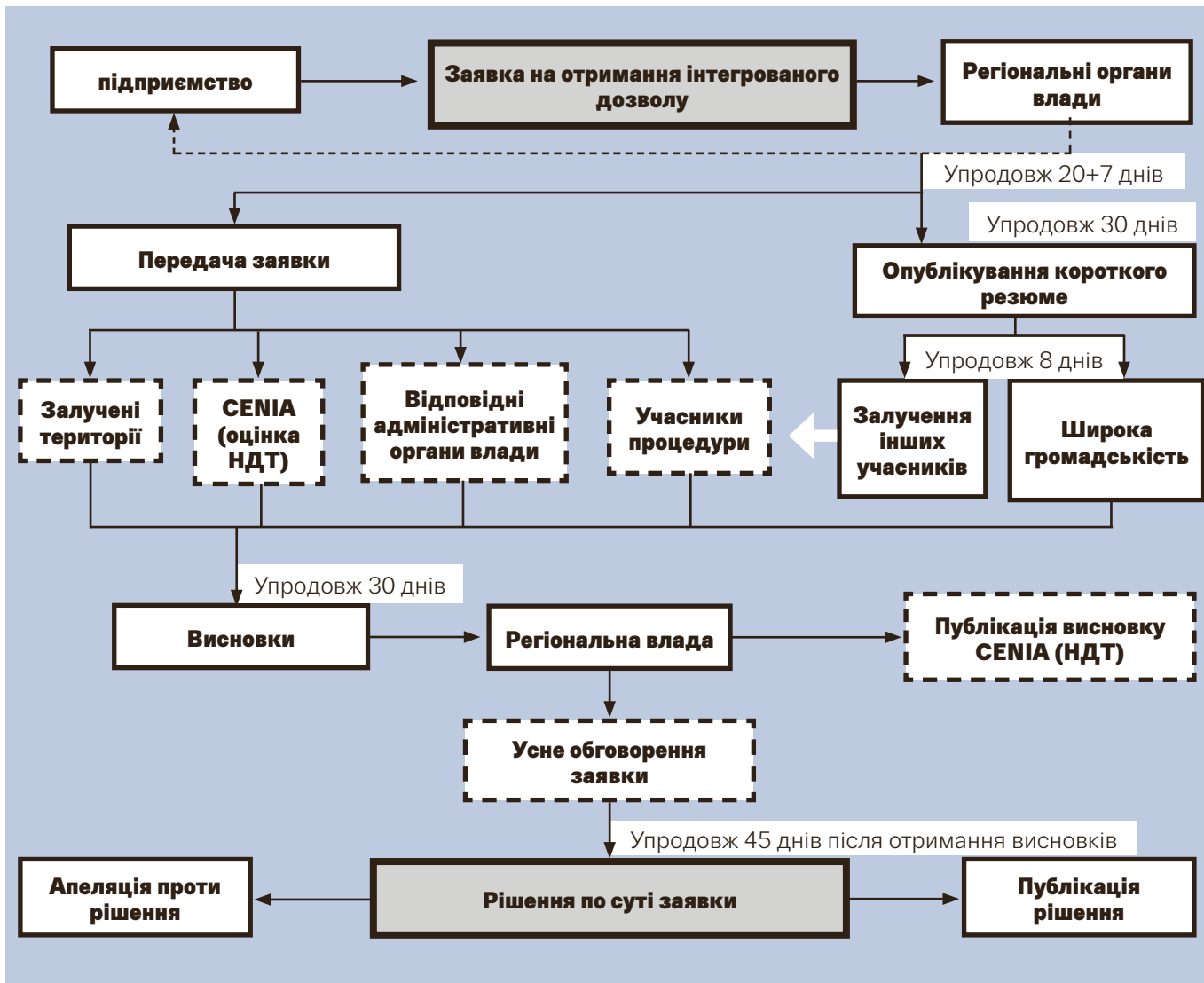
⁷⁵ Компетентна особа (чеською, «odborně způsobilá osoba») є юридичною або фізичною особою, яка має відповідні знання у сферах, що входять до сфери дії Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення (наприклад, застосування НДТ, ліміти викидів, екологічне законодавство тощо).

⁷⁶ Див. Статтю 14 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁷⁷ Див. Статтю 13 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

Ілюстрація 2.

Процес отримання інтегрованого дозволу в Чеській Республіці



Джерело: Ян Коларж, CENIA (2015)

річний звіт до регіонального органу влади, у якому має детально описати виконання умов, що зазначені в інтегрованому дозволі⁷⁸. Принаймні, кожні вісім років регіональний орган перевіряє, чи не змінилися обставини, які можуть призвести до зміни обов'язкових умов інтегрованого дозволу⁷⁹. Якщо за ці вісім років виробництво та застосовані технології змінюються та дозволяють зменшити екологічний вплив виробництва – регіональні органи влади зазвичай застосовують більш жорсткі умови до роботи підприємства з метою мотивації інвестувати кошти у нові, більш екологічні, технології.

Якщо підприємство не дотримується умов інтегрованого дозволу, регіональний орган або інспекція, перш ніж накладати штрафи, зазвичай видає приписи. Розмір штрафів є вкрай значним. Залежно від ступеня порушення Закону про інтегрований контроль і запобігання забрудненню та умов інтегрованого дозволу, розмір штрафу може сягати від 2 до 10 млн. крон (приблизно від 70 до 350 тис. євро), і може бути накладений повторно, що може призвести до ліквідації підприємства⁸⁰.

⁷⁸ Див. Статтю 16а Закону про інтегрований контроль і запобігання забрудненню.

⁷⁹ Див. Статтю 18 Закону про інтегрований контроль і запобігання забрудненню.

⁸⁰ Див. Статтю 37 Закону про інтегрований контроль і запобігання забрудненню.

Інспекційний орган (Чеська екологічна інспекція) перевіряє не лише дотримання умов інтегрованого дозволу, а й загальне дотримання Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення. Кожного календарного року інспекційний орган готує план для об'єктів, що підпадають під дію Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення, на підставі якого він готує план стандартних контрольних перевірок. Інтервал між індивідуальними моніторинговими перевірками визначається на основі систематичної оцінки ризиків від цього об'єкта для навколишнього середовища, і коливається від одного (найвищий ризик) до трьох років (нижчий ризик)⁸¹.

Наразі нараховується приблизно 1708 об'єктів, що підлягають перевірці інспекційним органом (точніше, його регіональними підрозділами)⁸². На вимогу про додаткову або більш розширену перевірку інспекційний орган іноді проводить позачергові перевірки (наприклад, у випадку аварії або скарги з боку громадськості) та повторні перевірки на місцях (наприклад, у випадку серйозного порушення умов інтегрованого дозволу)⁸³. Дані за 2017 рік свідчать про проведення 488 перевірок⁸⁴.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища підтримує Інтегрований реєстр забруднення — загальнонаціональну інформаційну систему, яка є частиною єдиної інформаційної системи про екологічну інформацію та дозволяє громадськості отримувати безкоштовний і необмежений доступ до інформації відповідно Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення. Відкрита база даних дозволяє здійснювати пошук операторів, видані інтегровані дозволи, оцінку НДТ, інформацію про поточні процеси видачі інтегрованих дозволів тощо⁸⁵. Система також служить функціональним архівом опублікованих документів, що стосуються інтегрованих дозволів в цілому, а зокрема вони розкривають процес інтегрованого контролю та запобігання забрудненню⁸⁶. Міністерство уповноважило Чеське екологічне агентство керувати Інтегрованим реєстром забруднення⁸⁷ — як загальнодоступною базою даних, до якої підприємства вносять інформацію про нормативні викиди, та такі, що перевищують встановлені ліміти. Якщо підприємство не подає звіт або подає неправдиву інформацію, на нього можуть накласти штраф у розмірі до 500 тис. крон (приблизно 25 000 євро)⁸⁸.

У Чеській Республіці більшість великих промислових і сільськогосподарських об'єктів пройшли процес отримання інтегрованих дозволів. Хоча іноді трапляються бюрократичні затримки, що вимагають великої кількості документів, процес видачі інтегрованих дозволів у Чеській Республіці є ефективною процедурою, що регламентована добре структурованим законом (Закон про інтегрований контроль і запобігання забруднення) з чітким розподілом прав і обов'язків зацікавлених сторін, гарантіями процесуальних прав учасників, і чітким механізмом виконання.

⁸¹ Див. Статтю 206 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁸² Антонін Крупа, Відомості про інспекційні заходи Чеської екологічної інспекції, листопад 2015 р. [<http://www.ippc.cz/dokumenty/DF0640/prezentace/data-z-kontrolni-cinnosti-cizp>].

⁸³ Див. Статтю 206 Закону про інтегрований контроль і запобігання забруднення.

⁸⁴ Річний звіт Чеської екологічної інспекції за 2017 рік (2017) [<http://www.cizp.cz/file/mj8/vyrocnizprava-CIZP-2017.pdf>].

⁸⁵ База даних www.mzp.cz/ippc.

⁸⁶ Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Інтегрований контроль і запобігання забруднення — комплексне попередження й обмеження забруднення (не датовано) [<http://www.mzp.cz/ippc>].

⁸⁷ Інтегрований реєстр забруднення www.irz.cz

⁸⁸ Стаття 5 Закону № 25/2008 Coll., Про Інтегрований реєстр забруднення та інтегровану систему звітування з екологічних питань та про внесення змін до інших законів.

4. МОНІТОРИНГ І КОНТРОЛЬ ЗАБРУДНЕННЯ ПОВІТРЯ

4.1. Моніторинг забруднення повітря в Україні

Існує декілька державних органів, відповідальних за моніторинг навколишнього середовища, однак їх повноваження нерозподілені на національному та регіональному рівнях. Ефективність їх роботи також погіршується через застарілу матеріально-технічну базу, відсутністю кваліфікованих кадрів і недостатнім фінансуванням.

На державному рівні моніторинг якості повітря довгий час здійснювався відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» (1999) Державною службою України з надзвичайних ситуацій і МЕРП, а також підприємствами й організаціями, діяльність яких може призвести до негативного впливу на якість повітря.

До 2017 року Державна санітарно-епідеміологічна служба здійснювала моніторинг якості повітря, однак була ліквідована постановою КМУ України⁸⁹, а її повноваження було передано до Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужби). Проте, на практиці наразі в структурі Держпродспоживслужби немає спеціального відділу/підрозділу, який здійснює спостереження за якістю атмосферного повітря у житловій і рекреаційній зонах, зокрема, поблизу основних доріг, санітарно-захисних зон і житлових будинків, на території шкіл, дошкільних установ і медичних закладів у містах і в робочій зоні. Відповідно до указу КМУ «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (1998) Український гідрометеорологічний центр, що підпорядковується Державній службі України з надзвичайних ситуацій і, відповідно Міністерству внутрішніх справ України, веде спостереження за забрудненням повітря та хімічним складом атмосферних опадів.

Державною гідрометеорологічною службою здійснюються спостереження за забрудненням атмосферного повітря в 53 містах України на 162 стаціонарних і двох маршрутних постах спостережень і двох станціях транскордонного переносу. Програма обов'язкового моніторингу якості атмосферного повітря включає сім забруднюючих речовин: пил, двоокис азоту (NO₂), двоокис сірки (SO₂), оксид вуглецю, формальдегід (H₂CO), свинець і бензо(а) пірен. Згідно Наказу про організацію та проведення моніторингу у сфері захисту атмосферного повітря моніторинг 29 інших забруднюючих речовин здійснюється лише на обласному рівні відповідно до конкретних регіональних програм.

Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища⁹⁰ буде створено новий орган, який має також виконувати функції моніторингу. Однак це вимагає значних інституційних, технічних і фінансових ресурсів.

4.2. Екологічна інспекція в Україні

У травні 2017 року уряд України затвердив концепцію державної системи екологічного моніторингу та контролю, у межах якої буде створено Державну природоохоронну службу України (ДПСУ), ліквідовано Державну екологічну інспекцію та створено міжрегіональні

⁸⁹ Постанова КМУ "Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби"
<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250003281>

⁹⁰ Постанова КМУ від 31.05.2017 р. № 616-р "Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища
<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250269536>

територіальні органи ДПСУ91. Наразі Закон про Державну природоохоронну службу України перебуває на розгляді у Верховній Раді⁹².

Державна екологічна інспекція (ДЕІ) реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. ДЕІ підпорядкована Кабінету Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів. Територіальні органи ДЕІ розташовані в областях України, у місті Києві, а також у Чорноморському й Азовському регіонах. Враховуючи поточну реформу, існують два відомства, що відповідають за нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Державна екологічна інспекція та Державна природоохоронна служба України.

Україна успадкувала радянську модель охорони довкілля, за якої довкілля оцінювалося не як суспільне благо, а як власність держави. Довкілля охороняли не тому, що негативний вплив на нього позначається на житті та здоров'ї людей, а тому, що воно було джерелом отримання природних ресурсів для економіки⁹³. Після здобуття Україною незалежності відбулася низка реформ, які послабили ДЕІ. Раніше ДЕІ могла проводити позапланові перевірки, а після ряду змін у 2007–2012 роках це орган нагляду та контролю зобов'язаний письмово повідомити підприємство про перевірку щонайменше за 10 днів до її початку.

Регіональні департаменти ДЕІ готують квартальні та річні плани перевірок, які затверджуються центральним підрозділом. Плани перевірок складаються з урахуванням категорії підприємств (I, II та III). Інспектори здійснюють перевірки, спираючись на дозволи окремого підприємства. Якщо виявлено порушення, підприємство зазвичай спочатку сплачує штраф. За друге порушення також передбачається штраф і, можливо, судовий позов. Штрафи надходять до державного бюджету та мають бути спрямовані на природоохоронну діяльність на всіх рівнях.

ДЕІ може проводити перевірки за зверненнями громадян. Якщо інспектор виявляє порушення природоохоронного законодавства, такий випадок реєструють. Проведення/штраф за порушення, що відбулися поза санітарно-захисною зоною підприємства, не можуть бути застосовані до підприємства, а лише до фізичної особи. Такі справи спрямовуються до поліції для розслідування. Як правило, у поліції немає фахівців, кваліфікованих проводити подібні розслідування.

Низька заробітна плата, застаріла матеріально-технічна база, недостатнє фінансування, високий рівень корупції та непрозора система прийняття рішень призводять до неефективної роботи державних інспекторів. Немає механізму притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства. Усі ці чинники, а також відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів і недостатній рівень обміну інформацією, призводять до низької ефективності ДЕІ. За наявної системи державного екологічного контролю громадянське суспільство не може ефективно брати участь у процесі прийняття рішень.

Іншою проблемою є співпраця між екологічними департаментами обласних державних адміністрацій і обласними відділеннями ДЕІ. Така співпраця була досить слабкою між обласними філіями МЕПР і ДЕІ (наприклад, не було вимоги, щоб інформація про затверджені рішення екологічної експертизи або дозволи, видані підприємствам обласними відділеннями МЕПР, передавалися до відомо ДЕІ). Співпраця між ними стала ще більш проблематичною, оскільки ці дві установи належать до різних рівнів органів влади (регіональних і національних)⁹⁴.

⁹¹ Там само.

⁹² Проект Закону про Державну природоохоронну службу України
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005

⁹³ "Реформа державного управління у сфері охорони довкілля", Презентація підготовлена експертами ЕПЛ на основі проведених аналітичних досліджень (2018)
http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Presentation_env_EPL-converted.pdf

⁹⁴ Комітет рекомендує Уряду забезпечити вирішення питань щодо ефективності контролю за надходженням екологічного податку за викиди речовин-забруднювачів <http://www.rada.gov.ua/fsview/163697.html>.

Як тільки перехідний період у рамках поточної законодавчої реформи закінчиться, Державна природоохоронна служба України замінить ДЕІ як орган нагляду та контролю. Служба буде підпорядкована МЕПР. Планується утворити 10 міжрегіональних територіальних органів Служби та 27 спеціальних обласних інспекційних управлінь у їх складі.

Метою цієї реформи є створення ефективної державної системи запобігання порушенню екологічного законодавства та моніторингу стану довкілля. Було прийняте рішення про відмову від системи планових перевірок до системи моніторингу, запобігання порушенням екологічного законодавства та контролю на основі ризик-орієнтованого підходу⁹⁵.

Проект Закону «Про державну природоохоронну службу України» є суперечливим. Він був розроблений незалежними експертами, а не через МЕПР, щоб уникнути необхідності узгодження проєкту з іншими центральними органами виконавчої влади. Якщо врахувати, що новий орган отримує повноваження від ряду відомств, виникає занепокоєння, що це може створити значні корупційні ризики. Крім того, система територіальних органів екологічного контролю звужується від обласного до міжрегіонального рівня. Окрім скорочення персоналу (а треба було би навпаки — збільшити штат), робота нового органу буде такою самою непрозорою та неефективною, як це було раніше з ДЕІ. Існує думка, що, незважаючи на новий формат відомства, воно буде діяти за старими правилами, що залишить екологічний контроль так само неефективним⁹⁶.

У Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища або у законопроекті Про Державну природоохоронну службу України не зазначено джерела фінансування реформи. Особливо це ставить під загрозу створення державної системи екологічного моніторингу, яку потрібно створювати практично з нуля.

4.3. Моніторинг забруднення повітря у Чеській Республіці

Моніторинг якості повітря у Чеській Республіці регулюється Законом №201/2012 Coll. Про охорону повітря. Згідно цього Закону оцінюються не тільки якість повітря, а також рівень забруднення (викиди).

Якість повітря контролюється через мережу автоматичних станцій спостереження Чеського гідрометеорологічного інституту (ČHMÚ), що підпорядкований Міністерству екології. Система моніторингу була заснована у 1990-х роках і зазнала серйозних змін 2015 року (завдяки фінансуванню з Програми управління у сфері екології). У рамках спостереження оцінюються вміст речовин, які визначені законодавством і на які встановлені ліміти (на основі стандартів ЄС)⁹⁷. А саме:

- пиловий аерозоль/зважені тверді частки PM_{10} , $PM_{2,5}$, а також у деяких областях PM_{1} ;
- SO_2 , CO , NO/NO_2 , O_3 ;
- Леткі органічні сполуки (бензол);
- вміст важких металів у PM_{10} — As, Pb, Cd, Ni;
- Вміст виділених часток PM_{10} — виражений як бенз(а)пірен.

Вимірювані на конкретній станції речовини вибираються відповідно до специфіки району. Набір речовин різний для різних станцій спостереження та іноді включає додаткові хімічні елементи.

Отримані з мережі моніторингу результати зберігаються в Інформаційній системі якості повітря (ISKO) Чеського гідрометеорологічного інституту⁹⁸. Інші організації, у тому числі,

⁹⁵ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2457575-kabmin-zaprovadiv-rizikorientovaniy-pidhid-pid-cas-planuvanna-perevirok.html>

⁹⁶ http://epl.org.ua/announces/stvorenniya-derzhkobebezpeky-ne-diyevyj-ekologichnyj-kontrol/?fbclid=IwAR3VnPDcetB0lj2tbE4kEpzReUqfGra_5wDLphtwMqULey5QjkGCWExHwWM

⁹⁷ Європейська Комісія (2018), Стандарти якості повітря <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

⁹⁸ Портал Чеського гідрометеорологічного інституту <http://portal.chmi.cz>

компанії, також зберігають інформацію у цій системі. Дані ISKO щорічно оцінюються. Результати публікуються у звіті «Забруднення повітря в Чеській Республіці», який публікується онлайн і доступний для ознайомлення громадськості. Щорічний звіт містить інфографіку⁹⁹ та первинні дані у таблицях¹⁰⁰.

Оператор джерела забруднення забезпечує моніторинг викидів відповідно Закону про охорону повітря. Закон точно визначає, для яких саме речовин потрібно здійснювати контроль. У Дозволи на експлуатацію чітко зазначено – що, де і як вимірювати. Певні речовини вимірюються безперервно (суспендовані тверді частки, оксиди сірки, оксиди азоту, сполуки хлору, сполуки фтору, оксид вуглецю, леткі органічні сполуки, сульфати), а деякі — визначаються інтервальними вимірюваннями (наприклад, важкі метали, що містяться у PM_{10}). Безперервні вимірювання здійснюються на великих джерелах викидів. Викиди з менших джерел визначають розрахунковим методом. Оператор звітує про результати вимірювань органам влади в електронному вигляді через систему інтегрованої звітності (ISPOP)¹⁰¹. Міністерство економіки Чеської Республіки здійснює щорічну інвентаризацію викидів за обраними речовинами й оцінює їх динаміку. Сукупні дані публікуються в екологічних звітах і щорічниках.

Моніторинг також може включати перевірку компаній, що підлягають так званому “інтегрованому ліцензуванню”. Мінприроди керує Інформаційною системою комплексного запобігання¹⁰², де можна з’ясувати обмеження викидів, що встановлені для конкретного джерела, або інформацію про дотримання цих обмежень (підприємства мають подавати щорічний звіт про виконання умов інтегрованого дозволу).

Інформація про якість повітря та викиди використовуються для моделювання якості повітря у комп’ютерних моделях (із використанням програмного забезпечення, розробленого Чеським гідрометеорологічним інститутом ČHMÚ). Завдяки комп’ютерному моделюванню можна отримати дані про якість повітря на всій території Чеської Республіки та оцінити розмір території, на якій було перевищено граничні значення. Задля нівелювання значень несприятливих умов розсіювання, використовують середні значення за п’ять років (при цьому мапи, створені за цією інформацією, вільно доступні в Інтернеті).

Якщо граничні значення перевищуються у певному регіоні – вживаються природоохоронні заходи. Національна програма скорочення викидів у Чеській Республіці, яка оновлюється кожні чотири роки, слугує інструментом для зниження рівня викидів і покращення якості повітря. Якщо граничні значення забруднення повітря перевищені лише на певній місцевості (з метою оцінки якості повітря республіка розділена на менші одиниці), Міністерство економіки розробляє Програму підвищення якості повітря для цієї галузі у співпраці з відповідним регіоном. Ці програми також регулярно оновлюються. Програма покращення якості повітря може бути розроблена як для невеликих регіонів, так і для міст. З прикладом для агломерації Острава/Карвіна/Фрідек-Містек ви можете ознайомитися цій публікації.

У Чеській Республіці розроблено середньострокову стратегію підвищення якості повітря¹⁰³. Стратегія визначає основні поточні проблеми та представляє шляхи їх вирішення. Стратегія була розроблена на вимогу Європейської Комісії, оскільки вона дозволяє обґрунтувати залучення коштів із Європейського фонду захисту повітря.

Моніторинг якості повітря проводиться у Чеській Республіці вже понад 50 років. Варто зазначити, що через розбудову електростанцій, що працюють на бурому вугіллі, у 1960-х і 1970-х рр. Чеська Республіка мала вирішити серйозні проблеми якості повітря. Територія Північної Богемії була однією з найбільш забруднених у Європі. З того часу якість повітря значно покращилася. Приклад Острави свідчить, що ситуація може бути покращена навіть у промислових районах.

⁹⁹ Річний звіт ČHMÚ в графіках, 2018 http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/grafroc_CZ.html

¹⁰⁰ Річний звіт ČHMÚ в таблицях, 2018 http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/tab_roc/tab_roc_CZ.html

¹⁰¹ Система звітності доступна за адресою: <https://www.ispop.cz>

¹⁰² Інтегроване запобігання та контроль забруднення (2019) <https://www.mzp.cz/ippc>

¹⁰³ Стратегія на сайті Мінприроди https://www.mzp.cz/cz/strategie_zlepseni_kvality_ovzdui

Реєстри речовин-забруднювачів (системи РПВЗ у ЄС і Україні)

Реєстри викидів було запроваджено з основною метою – надати громадськості інформацію про викиди та перенесення окремих забруднюючих речовин від підприємств зі значним екологічним впливом. Досвід свідчить, що такий крок є хорошим запобіжним заходом і розкриття інформації призводить до зменшення забруднення. Для досягнення цієї мети іноді достатньо змінити технологію або замінити проблематичну речовину на менш шкідливу. Так, наприклад, компанія Knauf Krupka перестала використовувати формальдегід для виготовлення теплоізоляції та почала використовувати крохмаль у якості в'язучої речовини.

У ЄС існують інтегровані реєстри забруднення на рівні ЄС і на національному рівні. Перша інформація до Європейського реєстру викидів і переносу забруднювачів (E-PRTR або Є-РВПЗ)¹⁰⁴ була внесена у 2007 році. Звітність про забруднення повітря, води та ґрунту, а також передача стічних вод регулюється Регламентом 166/2006/ЄС¹⁰⁵, якщо забруднення перевищує порогові значення для зареєстрованих речовин (перелік речовин включено до Додатку II Регламенту). Звітування відбувається на щорічній основі. Є-РВПЗ публікує значно більше інформації, ніж Європейський реєстр викидів забруднюючих речовин (EPER або ЄРВЗР)¹⁰⁶, який функціонував до цього часу (див. Таблицю).

Таблиця 5. Порівняльний аналіз Є-РВПЗ і ЄРВЗР

	ЄРВЗР	Є-РВПЗ
Форма закону про створення реєстру	Рішення Європейської Комісії (ЄК)	Регламент Європейського парламенту (ЄП) та Ради
Кількість речовин у реєстрі	50	91
Кількість видів діяльності, що підлягають моніторингу	56	65
Викиди у повітря	так	так
Скиди у водні об'єкти	так	так
Забруднення ґрунту	ні	так
Перенесення зі стічними водами	так	так
Аварійні скиди	ні	так
Кількість утворених відходів	ні	так
Дифузні джерела	ні	так
Установки, що підпадають під Директиву про інтегроване запобігання та контроль забруднення	так	ні
Частота звітності	3 роки	щорічно
Приблизна кількість підприємств, що подають звіти	12,000	50,000

¹⁰⁴ <https://prtr.eea.europa.eu/#/home>

¹⁰⁵ Регламент (ЄС) № 166/2006 Європейського Парламенту та Ради від 18 січня 2006 року про створення Європейського реєстру викидів та переносу забруднювачів і внесення змін до Директив 91/689/ЄЕС та 96/61/ЄС Ради.

¹⁰⁶ <https://web.archive.org/web/20081108143338/http://www.eper.ec.europa.eu:80/eper/default.asp>

Чеський Інтегрований реєстр забруднення (ІРЗ)¹⁰⁷ був заснований у 2003 році Законом № 76/2002 Coll. про Комплексне запобігання. Постановою Уряду № 386/2003 Coll. було затверджено остаточну форму реєстру. Цей реєстр було створено та доповнено не на основі моделі ЄС, а на основі моделі, прийнятої у США, де було вперше запроваджено концепцію реєстру забруднюючих речовин. Перші дані було внесено до ІРЗ у 2004 році (72 речовини). У 2008 році Реєстр був частково узгоджений із Є-РВПЗ. Кількість речовин для звітування була розширена, однак на відміну від Є-РВПЗ (де звіти надаються лише про окремі галузі) усі компанії, які перевищують встановлені ліміти на викиди певних речовин, повідомляють про свої викиди та перенесення до ІРЗ. Таким чином, інформація у ІРЗ більш повна, ніж у Є-РВПЗ. Це пов'язано з тим, що за модель було прийнято американську систему, у якій ведеться облік більшої кількості речовин, ніж у реєстрі ЄС.

Чеські компанії також мають здійснювати контроль та повідомляти про зміст певних речовин у відходах. Крім того, у чеському реєстрі ведеться облік викидів стиролу та формальдегіду (загалом 93 речовини). У 2017 році 1332 підприємства повідомили про викиди забрудників, що підлягають обліку, та 2359 підприємств повідомили про утворені відходи. Компанію, що не повідомляє про утворене забруднення, можуть оштрафувати (до 500 тис. крон). Контроль за виконанням цієї вимоги здійснює Чеська екологічна інспекція.

На додаток до ІРЗ, у Чеській Республіці існує ще один РВПЗ. Його було створено за власною ініціативою неприбуткової організації «Арніка» з метою зробити дані, що надходять до ІРЗ, більш доступними для громадськості. На веб-сайті <https://zncistovatel.cz> можна вибрати «топ десять» компаній із найвищим рівнем викидів не тільки на території Чеської Республіки, а і в окремих регіонах. Підприємства можна відсортувати за впливом на довкілля або на здоров'я населення. У програмі можна побудувати графіки, на яких буде показано довгострокові тенденції. Детальні дані про певні речовини недоступні.

Що дає Інтегрований реєстр забруднення?

- впорядкування наявної інформації про викиди та перенос забруднювачів, що підлягають моніторингу (вирішення проблеми дуплікації та відсутності даних у «єдиному форматі»),
- ефективне управління даними (електронна звітність, перевірка повноти та правильності даних, презентація даних),
- Ефективний громадський контроль за джерелами небезпечних речовин і моніторинг зменшення навантаження на навколишнє середовище.

Для чого потрібний Інтегрований реєстр забруднення?

Досвід Сполучених Штатів свідчить, що відкритий ІРЗ є:

- точкою відліку для кожного, хто хоче знайти інформацію про стан довкілля, у якому він/вона проживає,
- можливістю для громадськості, розпочати діалог із підприємствами, що працюють у місті/муніципалітеті й околицях,
- можливістю для керівників підприємств, вдосконалити технології, ліквідувати несправності, зекономити кошти та надати інформацію громадськості,
- основою для переговорів профспілок про поліпшення умов праці,
- джерелом інформації для державних і міжнародних організацій для ефективного захисту навколишнього середовища та громадськості,
- основою для регіональних/місцевих органів влади та муніципалітетів для розробки планів дій у надзвичайних ситуаціях, моніторингу забруднення й у кінцевому підсумку — вдосконалення законодавства,
- основою для розробки відповідних заходів для захисту здоров'я людей поблизу промислових аварій, для системи органів реагування у надзвичайних ситуаціях (важливою

¹⁰⁷ <https://www.irz.cz/>

є інформація про речовини, що використовуються на виробництві, відомості про які відсутні в чеському ІРЗ),

- важливим інструментом управління ризиками та запобігання шкоді майну та сільському господарству для органів державного управління.

Приклад покращення якості повітря в агломерації Острава/Карвіна/Фрідек-Містек

Агломерація Острава/Карвіна /Фрідек-Містек розташована на території Верхньосилезького вугільного басейну, який поширюється на більшу частину Польщі. Вона належить до найбільш урбанізованих і промислових районів Центральної Європи. У цій агломерації, на відміну від інших регіонів Чеської Республіки, викиди в основному надходять із великих організованих джерел. Основними галузями промисловості є видобуток і переробка вугілля, виробництво чавуну та сталі. У регіоні проживає понад 800 тис. мешканців (із чеської сторони).

Якість повітря в агломерації вимірюється у більш ніж 20 точках/локаціях. Контроль концентрації здійснюють для всіх речовин, для яких встановлено граничне значення. У цьому регіоні спостерігалось перевищення граничних значень пилу (PM_{10} , $PM_{2,5}$) і поліароматичних вуглеводнів (бензо(а)пірен). На відміну від інших регіонів, високий рівень забруднення повітря спостерігався увесь календарний рік, а не тільки у зимовий період (взимку забруднення зростає через опалення будинків).

Інструменти для покращення якості повітря в агломерації

Агломерація Острава/Карвіна/Фрідек-Містек тривалий час бореться з забрудненням атмосферного повітря. Це обумовлено географічним розташуванням, історичним розвитком, а також тим, що у минулому забруднення повітря не вважалося великою проблемою (Острава стала промисловим центром у 1950-х роках). Тут розташовані два металургійні заводи — Liberty House, колишній ArcelorMittal Острава, та Třinecké železárny (Металургійний завод Трїнец). Їх загальний річний обсяг виробництва складає 1,8 млн. тон коксу, 3,6 млн. тон заліза, 4,3 млн. тон сталі (інформація за 2017 рік).

Наразі якість повітря у регіоні є значно вищою, однак не ідеальною. Місцеві лікарі висловлюють занепокоєння щодо впливу забруднення на здоров'я населення. Річний рівень твердих частинок (PM_{10}) зазвичай перевищує нормоване значення лише на одній станції спостереження, однак під час цілодобового вимірювання концентрація пилу зазвичай перевищується на всіх станціях. Концентрація бензо(а)пірену перевищує ліміти у кілька разів.

Державні органи вживають заходів для вирішення ситуації. Програма підвищення якості повітря для регіону регулярно оновлюється. Такі програми мають бути розроблені для кожної території, у межах якої якість повітря не відповідає нормам. Обсяг програми регламентується законом. У програмі проводиться аналіз ситуації та розробляються відповідні заходи. І програма, і її оновлення мають пройти процедуру стратегічної екологічної оцінки.

Важливу роль у цьому процесі відіграє участь громадських і неприбуткових організацій. Для цього їм необхідно надати доступ до інформації. Завдяки тому, що у Чеській Республіці належним чином функціонує Інтегрований реєстр забруднення (ІРЗ/РВПЗ), неприбуткові організації можуть контролювати та фіксувати випадки перевищення лімітів викидів із великих джерел. Громадські організації у Чеській Республіці можуть брати участь у процесах видачі інтегрованих дозволів для певних заводів, і мають можливість надавати коментарі та вносити пропозиції до програм покращення якості повітря.

Завдяки членству в ЄС право на чисте довкілля гарантоване судами. У цьому регіоні громадські організації подали позов проти держави, що вжиті заходи не є достатніми та немає чіткого графіка їх виконання. Йшлося про скаргу на прийняту програму покращення якості повітря. Наприкінці 2017 року Вищий адміністративний суд постановив, що скарга була обґрунтованою. Тому Міністерству екології доведеться доповнити заходи.

Отримані результати

- На підставі резолюції Парламенту Чеської Республіки 2010 року Міністерство екології підготувало звіт про ситуацію у регіоні. Для реалізації запропонованих заходів було залучено кошти з операційних програм ЄС.
- Для агломерації було розроблено й оновлено програму покращення якості повітря. У деяких великих містах регіону також розроблено подібні програми. Програма підлягає громадському обговоренню та деякі неефективні заходи можуть бути оскаржені у суді (див. вище).
- Було визначено джерела забруднення та їхня частка у загальній кількості викидів.
- Вжито заходів для зменшення викидів із великих джерел; реалізуються інші проєкти. У період із 2002 до 2011 рр викиди пилу зменшилися приблизно на 50%.
- Для виробництв пластмас і металообробки встановлені граничні значення викидів до 2020 року. У ці ліміти входять також неорганізовані викиди з промислових об'єктів (дані за 2015 рік показали, що неорганізовані викиди пилу можуть бути на більше ніж на 100% вищими, ніж прямі викиди, виміряні на організованому джерелі).
- У рамках Національної програми скорочення викидів (НПСВ) було вжито заходів для зменшення викидів – як від малих джерел (опалення будинків), так і від транспорту.
- Налагоджено співпрацю з Польщею. Аналіз показав, що транскордонне перенесення пилу призводить до підвищення рівня забруднення повітря у регіоні, залежно від відстані від кордону, на 30–50%. З іншого боку, з боку Чеської Республіки надходить від 5 до 30% забруднення прикордонної території Польщі.

4.4. Система екологічної інспекції у Чеській Республіці

Екологічні перевірки у Чеській Республіці здійснює Чеська екологічна інспекція (ЧЕІ). Інспекція була створена у 1991 році згідно Закону про Чеську екологічну інспекцію і її повноваження у галузі захисту лісів. ЧЕІ є державним органом (чеською «organizační složka») та підпорядковується Міністерству екології. До структури ЧЕІ входить головний офіс і територіальні інспекції¹⁰⁸, з 1995 року їх кількість становить 10. Головний офіс є керівним, організаційним і методологічним органом у структурі ЧЕІ¹⁰⁹.

Роль ЧЕІ у системі державного управління Чеської Республіки цілком відповідає її юридичному визначенню. Її головна місія цього спеціалізованого адміністративного органу – нагляд за дотриманням екологічного законодавства, що охоплює всі компоненти навколишнього середовища (воду, повітря, відходи, природу та ліси). Таким чином ЧЕІ здійснює профілактику, нагляд та контроль, а також накладання санкцій у галузі охорони навколишнього середовища.

ЧЕІ здійснює (i) планові перевірки, (ii) перевірки за запитом (скарги громадян, інформація у засобах масової інформації тощо) та (iii) моніторинг промислових аварій. Робота Інспекції визначається планом діяльності на поточний рік.

Загалом 40–45% робочого часу кожного інспектора розписано заздалегідь. Решта залишається для вирішення поточних річних завдань (наприклад, проведення позапланових перевірок, перевірок роботи на сертифікованих пунктах, спостереження за виконанням офіційних вимірювань викидів тощо).

Інспектори мають право доступу на об'єкти (з попереднім повідомленням або без), право перевіряти документацію, проводити заміри, призупиняти роботу об'єкта, накладати штрафи або приймати рішення щодо заходів для усунення несправностей.

Згідно законодавства, ЧЕІ є адміністративним органом першої інстанції – тобто його рішення є остаточними або після закінчення періоду оскарження для суб'єктів, проти яких проводиться провадження (або у разі оскарження за результатами рішення апеляційного органу – Міністерство екології). Міністерство приймає рішення другої інстанції у своїх відділах, розташованих у Празі та регіональних містах (Чеське Будейовіце, Плзень, Хомутов, Ліберець, Градець Кралове, Брно, Оломоуц і Острава).

Після розгляду апеляційним органом рішення першої інстанції, видане ЧЕІ, може бути підтверджено або скасовано. Після цього справа повертається на новий розгляд або скасовується. Судовий процес може бути припинено або змінено, однак ніколи не на шкоду звинуваченій стороні. Якщо хтось відчуває себе позбавленим прав через рішення відділу здійснення державного управління (чеською мовою – “odbor výkonu státní správy”), він/вона можуть звернутися до адміністративного суду з вимогою скасувати це рішення або оголосити його недійсним.

¹⁰⁸ Територіальні інспекції знаходяться у містах Прага, Чеське Будейовіце, Плзень, Усті-над-Лабем, Градець-Кралове, Гавлічків-Брод, Брно, Оломоуц, Острава та Ліберець.

¹⁰⁹ Чеська екологічна інспекція (2017), Річний звіт 2017, [<http://www.cizp.cz/file/jl8/vyrocní-zpráva-CIZP-2017-eng.pdf>], с.10]

Таблиця 6. Огляд повноважень Чеської екологічної інспекції

	Повноваження Чеської екологічної інспекції	Повітря	Вода	Відходи	Природа	Ліси
Нагляд	Перевірки, огляди, розслідування	X	X	X	X	X
Санкції	Штрафи для фізичних осіб	X	X	X	X	X
	Штрафи для юридичних осіб	X	X	X	X	X
	Обмеження або зупинка виробничого процесу або підприємства	X	X		X	X
Контроль	Заходи для усунення недоліків	X	X	X	X	X
	Робота зі старими екологічними проблемами		X			
	Документування нещасних випадків і співпраця для їх вирішення	X	X	X		
	Конфіскація рідкісних видів					
	Конфіскація тварин і товарів	X			X	
Санкції	Штрафи за викиди (скидання стічних вод, використання підземних вод)		X			
Заяви	Заяви й експертні висновки для інших державних органів	X	X	X	X	X
Пропозиції	Робота з пропозиціями	X	X	X	X	X

Таблиця 7. Огляд діяльності ЧЕІ за 2017 рік

Кількість інспекторів	396
Кількість перевірок	15,864
Видані приписи ^{a)} (юридично)	10,249
Загальна сума штрафів у законному порядку (чеських крон)	113,051,685

а) Приписи включають рішення щодо штрафів та інших платежів, включно зі зборами.

Про нас

Арніка — Центр підтримки громадян (Чеська Республіка)

Створена 1996 року, неурядова організація «Арніка» має багаторічний досвід роботи у сфері вільного доступу до інформації, сприяння участі громадськості у прийнятті рішень і боротьбі за дотримання екологічної справедливості. Її експерти допомагають організаціям громадянського суспільства, органам місцевого самоврядування і приватним особам у вирішенні справ, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища, та його запобігання у Чеській Республіці. Також Арніка бере участь у міжнародних проєктах, спрямованих на охорону навколишнього середовища та посилення Оргуської конвенції в Центральній і Східній Європі, Кавказі та Центральній Азії. Арніка є членом організації «Зелене коло» — асоціації екологічних неурядових організацій Чеської Республіки, Європейського екологічного бюро і Європейського ЕКО Форуму.

Контакти

Арніка
Дельнічка 13
170 00 Прага 7
Телефон: +420 774 406 825
arnika@arnika.org
<https://english.arnika.org/ukraine>

Центр екологічних ініціатив «Екодія» (Україна)

Центр екологічних ініціатив «Екодія» — це громадська організація, яка об'єднує експертів та активістів навколо ідеї збереження довкілля через вплив на прийняття рішень. Ми ведемо боротьбу за енергоефективність, відновлювану енергетику, протидію зміні клімату, за чисте повітря для всіх, розвиток сталого транспорту й сільського господарства України.

Контакти

Адреса: вул. Саксаганського, 52А, Київ, 01033
Телефон: +38 044 353-78-41
info@ecoact.org.ua
<https://ecoaction.org.ua/>

Чисте повітря для України

«Чисте повітря для України» — проєкт, який реалізується спільними зусиллями чеської неурядової організації ARNIKA та мережі громадських організацій з промислових регіонів України. Основна мета проєкту — об'єднати громадян та громадські ініціативи міст промислових агломерацій, що постраждали внаслідок забруднення повітря, сприяти вільному доступу населення до екологічної інформації та посилити участь громадськості у прийнятті рішень на локальному та національному рівнях. Проєкт «Чисте повітря для України» підтримує розвиток громадської мережі моніторингу забруднення атмосферного повітря, ґрунту, води та річкових відкладень. Ми пропонуємо трансформаційний досвід Чеської Республіки, залучаємо науковців та експертів до публічних кампаній та аналітичних досліджень.

Контакти

<http://www.cleanair.org.ua/>
cleanair@arnika.org

**Більше інформації:
www.cleanair.org.ua**

