

ІНТЕГРОВАНІЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ДОЗВІЛ: ВИМОГИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ В ПОЛЬЩІ, ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ¹

THE INTEGRATED ENVIRONMENTAL PERMIT: REQUIREMENTS OF EUROPEAN UNION LEGISLATION, PRACTICE OF ITS IMPLEMENTATION IN POLAND, PROSPECTS FOR UKRAINE

Кобецька Н.Р.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника*

Стаття присвячена аналізу інституту інтегрованого дозвільного регулювання забруднення довкілля. Вона містить аналіз Директиви 2010/75/ЄС на предмет визначення особливостей, вимог, підстав та порядку надання інтегрованих дозволів. У статті проаналізовано законодавче регулювання і практику запровадження інтегрованих дозволів у сусідній Польщі. Тлумачиться основний еколого-правовий документ Республіки Польща – Закон про охорону довкілля. Охарактеризовано законодавчі акти України щодо дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти та поводження з відходами. На підставі проведеного дослідження формулюються узагальнені характеристики інтегрованої дозвільної системи у відносинах охорони довкілля та гарантування екологічної безпеки, основні завдання та заходи, що покликані забезпечити впровадження інституту інтегрованих екологічних дозволів в Україні.

Ключові слова: Директива 2010/75/ЄС, інтегрований екологічний дозвіл, принцип BAT, імплементація положень Директиви 2010/75/ЄС.

Стаття посвячена аналізу інституту інтегрованого разрешительного регулювання забруднення окружающей среды. Она включает анализ Директивы 2010/75/ЕС на предмет определения особенностей, требований, оснований и порядка предоставления интегрированных разрешений. В статье проанализировано законодательное регулирование и практика внедрения интегрированных разрешений в соседней Польше. Поясняется основной эколого-правовой документ Республики Польша – Закон об охране окружающей среды. Охарактеризованы законодательные акты Украины относительно разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросов в водные объекты и обращения с отходами. На основании проведенного исследования формулируются обобщенные характеристики интегрированной разрешительной системы в отношении охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, основные задачи и мероприятия, призванные способствовать внедрению института интегрированных экологических разрешений в Украине.

Ключевые слова: Директива 2010/75/ЕС, интегрированное экологическое разрешение, принцип BAT, имплементация положений Директивы 2010/75/ЕС.

The article is aimed at analyzing the system of integrated environmental permit regulation. It includes a study of Directive 2010/75/EU analyzing the specific features, requirements, grounds of and the procedure for issuance of integrated permits. The article studies the statutory regulation and the practice of the implementation of integrated permits in the neighboring Poland. It interprets the principal legal environmental document of the Republic of Poland – the Environmental Protection Act. Ukrainian legislation on permits for emissions of pollutants into ambient air, discharges into waters, and waste management is subject to independent analysis. On the basis of the study, the generalized characteristic features of the integrated permit system in the sphere of environmental protection and environmental safety enforcement, the principal tasks and measures aimed at ensuring the implementation of the system of integrated environmental permits in Ukraine are defined.

Key words: Directive 2010/75/EU, integrated environmental permit, BAT principle, implementation of the provisions of Directive 2010/75/EU.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні пріоритети державної політики України, актуальність яких зумовлена ухваленням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони [1], зачіпають практично всі сфери життєдіяльності держави і суспільства, зокрема сферу охорони довкілля. Сьогодні діяльність державних

органів та інституцій громадянського суспільства спрямована на забезпечення впровадження основних вимог і принципів законодавства ЄС (*acquis communautaire*). Новітні процеси адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, які реалізуються і щодо екологічного законодавства, передбачають суттєві зміни не тільки системи формально-юридичних приписів, а і всієї політичної, господарської, фінансової системи держави. Відпо-

¹Стаття опублікована англійською мовою в “Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University”. 2018. № 5 (2). С. 33–44. DOI: 10.15330/jpnu.5.1.33-44.

відно до п. 4.8 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» [2], реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його узгодження з Конституцією України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, вирішенню екологічних проблем на місцевому рівні.

Ст. ст. 360–366 Угоди про асоціацію України з ЄС охоплюють питання охорони навколишнього середовища, а в Додатку ХХХ до гл. 6 «Навколишнє природне середовище» р. V «Економічне і галузеве співробітництво» міститься перелік директив і регламентів, які мають бути імплементовані в національне законодавство. Серед них Директива 2010/75/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (про інтегроване запобігання забрудненню та контроль) [3]. Директива 2010/75/ЄС фактично охоплює дві складові частини: скорочення викидів від великих спалювальних установок і запровадження інтегрованого дозволу. Сучасна новітня концепція інтегрованої (всеохоплюючої) охорони сприймається як прагнення усунути недоліки диференційованого (секторального) підходу до охорони довкілля, заснованого на збереженні, насамперед, окремих компонентів довкілля [4]. Комплексний підхід до контролю забруднення зосереджений на небезпечній речовині (джерелі) та території, де відбувається викид цієї речовини. Такий підхід передбачає необхідність встановлення стандартів викидів та видачі інтегрованих дозволів на викиди.

Метою статті є аналіз Директиви 2010/75/ЄС на предмет характеристики особливостей, вимог та підстав для надання інтегрованих дозволів, тлумачення законодавчого регулювання і практики запровадження інтегрованих дозволів у сусідній Польщі, а також дослідження сучасного стану дозвільної системи охорони довкілля в Україні та перспектив імплементатії положень Директиви.

Виклад основного матеріалу. Інтегрований підхід до дозвільного регулювання негативних впливів на довкілля в межах ЄС був запроваджений Директивою Ради 96/61/ЄС щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень від 24 вересня 1996 р. 7 січня 2014 р. ця Директива, як і декілька інших, перелічених у п. 1 ст. 81 Директиви 2010/75/ЄС, втратила чинність, а регулювання надання інтегрованого дозволу визначається положеннями Директиви 2010/75/ЄС. Вона акцентує увагу на дозвільній системі та відповідних процедурах, а також на визначенні загальної структури інтегрованого запобігання

забрудненню та контролю над ним. Метою комплексного підходу до контролю забруднення є запобігання викидам в атмосферу та скидам у воду і ґрунт усюди, де це можливо, враховуючи поведінку з відходами. У процесі аналізу відповідної Директиви та її імплементатії в національне законодавство держав-членів ЄС науковці неодноразово наголошували на тому, що Директива 2010/75/ЄС, що ґрунтується на таких же принципах, як і попередня, забезпечує створення дозвільної системи, спрямованої на досягнення вищого рівня захисту довкілля загалом [5; 6]. «Система інтегрованого екологічного дозволу полягає в тому, що викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, воду (включаючи скиди стічних вод у каналізацію) та ґрунт, а також низка інших впливів на навколишнє середовище (використання енергії, води та сировини) повинні оцінюватися разом. Така система також вимагає від дозвільних органів встановлення умов дозволу у спосіб, за якого буде досягнуто високого рівня захисту навколишнього середовища як цілого» [7, с. 17].

Дозвіл у системі правових засобів регулювання суспільних відносин є інструментом, за допомогою якого реалізується визначена законом можливість здійснення певних дій, діяльності. У російському «Словнику адміністративного права» дозвіл визначається як «офіційне санкціонування уповноваженими виконавчими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення суспільної безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і здоров'я громадян» [8, с. 178]. Українські науковці під час дослідження дозволів у відносинах охорони довкілля, гарантування екологічної безпеки та використання природних ресурсів пропонують конкретизовані поняття дозволів у відповідних відносинах. У процесі аналізу дозвільної системи у сфері гарантування екологічної безпеки М. Романяк визначає дозвільні документи як правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності, які є юридично оформленою дією суб'єкта виконавчої влади, що здійснюється в межах його компетенції, виражає державно-владне волевиявлення та має юридичні наслідки у вигляді можливості здійснювати певні види господарської діяльності, які не будуть становити високий ризик завдання шкоди екології після отримання дозвільного документа [9, с. 5]. Н. Кобецька в докторському дисертаційному дослідженні дозвільної системи у відносинах використання природних ресурсів виводить триєдине розуміння природоресурсних дозволів: як результатів волевиявлення компетентних суб'єктів (власників природних ресурсів або уповноважених ними осіб), спрямованих на передачу права користування визначеною частиною природного ресурсу; як офіційних письмових документів, що мають персоніфікований характер та оформляють право природокористувача здійснювати зазначений у ньому вид використання природного ресурсу; як юридичних фактів, які породжують виникнення відносин використання природних ресурсів [10, с. 25].

Інтегрований екологічний дозвіл у наукових дослідженнях визначають як рішення спеціально уповноваженого органу влади, яке встановлює індивідуальні вимоги щодо впливу на навколишнє природне середовище конкретних еколого-небезпечних видів господарської діяльності з урахуванням інтегрованого підходу до оцінки впливу певної діяльності або установки та на основі висновку найкращих наявних технологій [11, с. 51]. Таке визначення дозволу через термін «рішення» відображає лише формальну сторону цього поняття (письмовий документ відповідної форми, що є результатом волевиявлення компетентних суб'єктів). З погляду сутнісних його характеристик дозвіл – санкціонування дій, діяльності суб'єкта. П. 7 ст. 3 Директиви 2010/75/ЄС тлумачить дозвіл як письмове санкціонування експлуатації установок.

Інтегрований дозвіл стосується експлуатації певних технічних промислових об'єктів, що охоплюються поняттям «установка». Цей термін легально визначає п. 3 ст. 3 Директиви 2010/75/ЄС. «Установка» означає стаціонарну технічну одиницю, у межах якої виконуються один або кілька видів діяльності, наведених у Додатку I або у ч. 1 Додатка VII, та будь-які безпосередньо пов'язані із цим види діяльності в тому ж місцезнаходженні, що мають технічний зв'язок із діяльністю, наведеною в зазначених Додатках, і які можуть впливати на викиди та забруднення. По суті це стаціонарний технічний об'єкт, на якому реалізується якась діяльність (один чи кілька її видів), який може негативно впливати на різні елементи довкілля. Важливо те, що Директива 2010/75/ЄС застосовується лише до визначених у Додатку I видів діяльності відповідних параметрів.

Одним із найважливіших принципів, на якому ґрунтується інститут інтегрованих дозволів, є принцип найкращих наявних технологій (далі – принцип BAT), який застосовується для визначення: обсягів викидів забруднюючих речовин у повітря, обсягів скидів у воду та ґрунт, раціонального використання ресурсів та електроенергії, обсягів утворення відходів, параметрів шуму й ін. [7, с. 19]. Це поняття означає «найбільш ефективний та сучасний етап у розвитку діяльності та методах її здійснення, що свідчить про практичну відповідність окремих технологій для забезпечення обґрунтування для граничних обсягів викидів та інших умов, передбачених у дозволі, розроблених для запобігання та, де це не є здійсненним, зменшення викидів і негативного впливу на навколишнє середовище в цілому» (п. 10 ст. 3 Директиви 2010/75/ЄС). «По суті, принцип BAT полягає у створенні правових умов для забезпечення сталого розвитку шляхом вирішення конфлікту економічного та екологічного інтересів. Таке вирішення полягає у створенні умов для здійснення певного виду економічної діяльності за умови гарантування її раціональності і максимально можливої на даний час екологічної безпечності» [12, с. 261].

Ще один основоположний принцип – принцип інтегрованого підходу до оцінки впливу установки. У преамбулі Директиви 2010/75/ЄС зазначається:

«Різні підходи до здійснення контролю викидів у повітря, воду або ґрунт окремо можуть сприяти переміщенню забруднення з одного виду середовища до іншого, замість того, щоб забезпечувати захист навколишнього середовища як цілого. Тому доцільно передбачити цілісний підхід до запобігання викидам у повітря, воду та ґрунт і здійснення контролю за цим, до забезпечення енергоефективності та запобігання нещасним випадкам» (п. 3 преамбули).

Загальні вимоги, які повинні забезпечуватися під час експлуатації установок і визначатися під час надання інтегрованих екологічних дозволів, містить ст. 11 Директиви 2010/75/ЄС:

«(a) вживаються всі належні запобіжні заходи щодо забруднення;

(b) застосовуються найкращі наявні технології;

(c) не спричиняється значне забруднення;

(d) попереджається утворення відходів відповідно до Директиви 2008/98/ЄС;

(e) якщо відходи утворено, їх, у порядку пріоритетності та відповідно до Директиви 2008/98/ЄС, готують до повторного використання, перероблення або відновлення, а якщо це технічно й економічно неможливо, їх ліквідують, водночас уникають або зменшують будь-який негативний вплив на навколишнє середовище;

(f) енергія використовується раціонально;

(g) вживаються необхідні заходи для попередження аварій та обмеження їхніх наслідків;

(h) вживаються необхідні заходи для остаточного припинення діяльності для уникнення будь-якого ризику забруднення та повернення місцевості, в якій відбувалась діяльність, до задовільного стану за визначенням у ст. 22».

«У межах ЄС система інтегрованого екологічного дозволу взагалі та висновки щодо найкращих доступних технологій зокрема спрямовані на великі та комплексні установки, що мають значний потенціал для спричинення забруднення. Водночас Директива про промислові викиди не визначає вимог найкращих доступних технологій для різних видів установок та не містить положень щодо рівня гранично допустимих викидів забруднюючих речовин чи іншої інформації щодо методики встановлення умов дозволу для різних типів установок, тому надає можливість державам-членам встановлювати вимоги для певних категорій установок у межах загальних обов'язкових для виконання правил. Впровадження інтегрованої дозвільної системи передбачає проведення детального вивчення нових або наявних установок, діяльність яких передбачає отримання дозволу, усіх аспектів їхнього екологічного впливу, а також можливостей для вдосконалення» [11, с. 54].

Положення Директиви не визначають статусу й особливостей дозвільних органів, однак п. п. 15, 16 преамбули закріплюють загальні вимоги, які вказують на те, що відповідний дозвільний орган має бути компетентним в еколого-правових, технологічних та фінансових питаннях, пов'язаних із впливом відповідної діяльності на довкілля та його елементи.

У ч. 2 ст. 5 Директиви 2008/98/ЄС також зазначено: «Держави-члени вживають заходів, необхідних для забезпечення цілковитої узгодженості умов та порядку надання дозволу, якщо до цього процесу залучено більше одного компетентного органу або більше однієї експлуатуючої організації, або ж надається більше одного дозволу, для того, щоб гарантувати ефективний інтегрований підхід із боку всіх органів влади, компетентних у цій процедурі».

Директива 2008/98/ЄС є рамковим документом, що встановлює цілі для держав-членів ЄС. Кожна окрема держава має право самостійно вирішувати, які механізми варто використовувати для досягнення поставлених цілей. Саме в цьому контексті цікавим є досвід сусідньої Республіки Польща, яка із 2004 р. є повноправним членом ЄС, а її екологічне законодавство сьогодні базується на приписах права ЄС. Україна і Польща як сусіди історично тісно пов'язані, і це дозволяє аналізувати процеси адаптації польського законодавства до законодавства ЄС, новітнє польське екологічне законодавство та досвід його реалізації. Наближення законодавства Польщі (зокрема, екологічного) до стандартів ЄС тривало фактично з 1993 до 2004 рр. Ключовим у такому процесі було не формальне перейняття європейських приписів, а створення необхідних організаційно-матеріальних умов, адміністративно-правових, фінансових механізмів, управлінських структур, необхідних для реального запровадження адаптованих норм. Мачей Новіцкі, колишній міністр охорони довкілля Польщі, підкреслює, що забезпечення ефективності охорони довкілля Польщі спирається на три «стовпи»: чітке законодавче закріплення стандартів охорони довкілля; контроль за дотриманням встановлених приписів; фінансування природоохоронних заходів [13, с. 21–21].

Як зазначається в польській науковій літературі, інститут адміністративних дозволів щодо діяльності, яка може негативно впливати на довкілля, базується на положеннях європейських директив, які регулюють принципи й умови викидів речовин, енергії в навколишнє середовище [14, с. 248]. Основні приписи щодо інтегрованого дозволу закріплені в гл. 4 р. 4 Закону Республіки Польща про охорону довкілля від 27 квітня 2001 р. у редакції станом на 13 квітня 2018 р. [15]. Відповідна глава була включена в першу редакцію Закону, однак зазнала суттєвих змін у 2013 і 2016 рр. відповідно до вимог Директиви 2008/98/ЄС. У ст. 201 Закону визначено загальні умови надання інтегрованих дозволів (як передбачено і Директивою 2008/98/ЄС), а саме: інтегровані дозволи видаються на ті установки, діяльність яких може спричинити значне забруднення окремих елементів довкілля чи довкілля загалом; види таких установок визначає міністр охорони довкілля; Міністр бере до уваги тип і масштаб відповідної діяльності. Перелік типів установок, які можуть спричинити значне забруднення окремих природних елементів або навколишнього середовища загалом і на експлуатацію яких необхідний інтегрований дозвіл, закріплені в додатку до роз-

порядження міністра охорони довкілля Республіки Польща від 27 серпня 2014 р. [16]. Цей Перелік ідентичний, закріпленому в Додатку I Директиви 2008/98/ЄС.

Умови впливів на довкілля, що визначаються інтегрованим дозволом, за винятком випадків, прямо визначених Законом, тотожні тим, які закріплені щодо інших дозволів. Крім інтегрованого дозволу, у п. 1 ст. 181 Закону про охорону довкілля передбачено можливість надання дозволу на викиди газів чи пилу в атмосферне повітря та на утворення (вироблення) відходів. Також є дозвіл у відносинах водокористування (зокрема, на скиди у водні об'єкти), який підлягає самостійному регулюванню водним законодавством. Ці види дозволів називають окремими, чи секторальними. Варто наголосити на тому, що в разі отримання інтегрованого дозволу потреби отримувати окремі (секторальні) дозволи немає. Однак інтегрований дозвіл надається (як визначено і Директивою) лише на установки, які істотно впливають (викиди, скиди, відходи) на довкілля та його елементи (атмосферне повітря, води, ґрунти).

Польське екологічне законодавство щодо надання інтегрованого дозволу відображає вимоги принципу ВАТ. Нині узагальнена інформація технологічного й екологічного характеру для установок, на які потрібен інтегрований дозвіл, оформляється у вигляді висновків ВАТ, публікується в офіційному «Віснику ЄС» та, відповідно, має обов'язково враховуватися в разі наданні дозволу. Відступ від вимог ВАТ дозволяється, коли вартість досягнення граничного допустимих видів призведе до непропорційно високих витрат порівняно з екологічними перевагами (ст. 204 Закону про охорону довкілля Республіки Польща). У ст. 206 на міністра охорони довкілля покладається обов'язок збирати й узагальнювати інформацію щодо найкращих наявних технологій (ВАТ) і надавати її органам, які видають дозволи, і суб'єктам впливу на довкілля. Крім того, у разі опублікування на рівні ЄС висновків ВАТ компетентний орган проводить аналіз нових вимог, інформує про це оператора установки (суб'єкта впливу). Якщо аналіз висновків показав необхідність зміни інтегрованого дозволу, то компетентний орган інформує про це оператора установки та може надати термін (до 4 років) на приведення установки у відповідність вимогам. Така інформація міститься на офіційному сайті міністерства, де для кожного типу установок визначений час для аналізу і час для приведення їх у відповідність до вимог ВАТ.

Процедурні питання надання інтегрованих дозволів визначаються Законом Республіки Польща про охорону довкілля і Кодексом адміністративних процедур [17].

Суб'єкти видачі дозволів різняться залежно від особливостей об'єктів, щодо яких видається інтегрований дозвіл, та території їх розміщення. Повноваженнями на видачу інтегрованих дозволів наділені: 1) старости (щодо міст на правах повітів); 2) маршалек воеводства – у разі значного впливу установки на довкілля, а також коли об'єктами

дозволів є установки, пов'язані з переробленням побутових відходів; 3) регіональний директор з охорони навколишнього середовища – коли йдеться про об'єкти, розташовані на так званих закритих територіях, які пов'язані з обороною держави і перелік яких визначаються державними органами; 4) орган охорони довкілля – у разі ухвалення рішень про затвердження програм поводження з відходами видобування. Крім того, видання інтегрованого дозволу потребує погодження з міністром охорони довкілля, якому надсилається в електронній формі заява на отримання дозволу впродовж 14 днів після її отримання. Також зазначено надсилання міністру копії наданого дозволу, який, своєю чергою, веде реєстр інтегрованих дозволів.

Загальний строк видачі інтегрованого дозволу – 6 місяців із дня подачі заяви (п. 2 ст. 209 Закону Республіки Польща про охорону довкілля). Це стосується випадків, коли інтегрований дозвіл видається вперше або коли установка зазнала істотних змін, що, відповідно, потребує внесення змін до інтегрованого дозволу. Коли йдеться про неістотні зміни інтегрованого дозволу, то строк ухвалення рішення – 1 місяць, а в складніших випадках – не більше 2 місяців (ст. 35 Кодексу адміністративних процедур).

У ст. 210 польського Закону про охорону довкілля встановлено припис щодо реєстраційного внеску за отримання дозволу, який не може перевищувати 12 000 злотих (~ 3 300 \$). Конкретний розмір реєстраційного внеску визначається за формулою, встановленою розпорядженням міністра охорони довкілля від 27 серпня 2014 р. Він залежить від масштабу і виду діяльності та базових ставок оплати.

Інтегрований дозвіл видається на невизначений строк (п. 1 ст. 188 Закону про охорону довкілля), однак компетентний орган зобов'язаний раз на 5 років проводити аналіз умов інтегрованих дозволів та, у разі зміни вимог ВАТ, забезпечувати внесення змін до інтегрованого дозволу. Заміна виданого інтегрованого дозволу новим може відбуватися і з ініціативи власника установки, якщо він планує здійснити її суттєве переобладнання.

Практика застосування приписів щодо інтегрованого екологічного дозволу в Польщі показала проблеми, пов'язані з наданням таких дозволів. Аудит цієї діяльності, що проводився Верховною контрольною палатою Польщі в Підкарпатському воєводстві виявляв низку недоліків і проблем у реалізації процедури видачі інтегрованих дозволів [18]. У Звіті Верховної контрольної палати вказується на порушення строків розгляду заяв, затягування з передачею заяв на погодження інших державних органів, відсутність інформації про погодження видачі інтегрованих дозволів державними службами охорони довкілля тоді, коли таке погодження необхідне. Що стосується початкового етапу запровадження інтегрованих дозволів, то суттєвою проблемою була відсутність кваліфікованих спеціалістів і обладнання для проведення перевірок установок, на які видавалися дозволи. Особливо це стосується наявних об'єктів (установок), період видачі інтегрованих дозволів на

які був установлений до кінця 2008 р., однак не був дотриманий через об'єктивні технічні й організаційні причини. Також виявлені порушення 5-річного строку, після завершення якого дозвіл має переглядатися. Як було сказано вище, польське законодавство (зміни 2014 р.) закріпило необхідність врахування розроблених і офіційно опублікованих на рівні ЄС висновків ВАТ щодо окремих типів установок, а отже, необхідність приведення установок, що діють, у відповідність до нових вимог і отримання нового дозволу. У польській науковій літературі зазначається, що таке зобов'язання є додатковим тягарем для суб'єктів господарювання. З іншого боку, воно має позитивний ефект, оскільки забезпечує однакові (єдині) умови для ведення бізнесу [19, с. 395]. Все це має бути враховано в процесі запровадження інституту інтегрованих дозволів в Україні.

Діюча система видачі дозволів у відносинах охорони довкілля в Україні формувалася в процесі розвитку природоохоронної діяльності та необхідності регулювання, обмеження негативних впливів на ті чи інші компоненти довкілля: води, атмосферне повітря, ґрунти. Поява окремих різновидів дозволів зумовлена як об'єктивними масштабними наслідками впливу на довкілля промислових об'єктів, так і суб'єктивними вольовими державними інтересами. Як зазначається в літературі, дозвільна функція органів управління спрямована на впорядкування системи державного обліку і контролю в галузі охорони довкілля і здійснюється шляхом надання дозволів (ліцензій) на спеціальне використання природних ресурсів, дозволів на викиди (скиди) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів [20, с. 262].

Порядок видачі дозволів тривалий час був врегульований суто екологічним законодавством, а також деталізований у підзаконних нормативно-правових актах. 2005 р. Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [21] визначені загальні вимоги до видачі документів дозвільного характеру, що спричинило тривалий процес узгодження норм природоресурсного законодавства з вимогами вищезазначеного акта. 2011 р. ухвалено Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [22], яким затверджений Перелік відповідних документів та встановлена заборона вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до цього Переліку. 2014 р. у Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та законодавство, що закріплювало порядок видачі дозволів, зокрема екологічних, внесено суттєві зміни. Вони спрямовані на скорочення кількості дозвільних документів, усунення дублювання, спрощення процедури їх видачі. Значних змін у бік спрощення дозвільних процедур зазнала, зокрема, сфера поводження з відходами

Аналіз чинних нормативно-правих актів екологічного і дозвільного характеру дає підстави для виокремлення трьох основних документів дозвільного характеру, які можуть підпадати під дію інтегрова-

ної дозвільної системи. До них належать: дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [23]); дозвіл на спеціальне водокористування (зокрема, на скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти) (ст. 49 Водного кодексу України [24]); дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (Закон України «Про відходи» [25]). Щоправда, останній досі процедурно не врегульований.

У нормах законодавства України закріплені природоохоронні вимоги до суб'єктів господарювання, які отримують відповідні дозволи. Згідно із ч. 10, 11 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», «дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: неперевищення протягом строку їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин. У разі зміни параметрів джерел викидів, їх кількості, кількісного та якісного складу забруднюючих речовин, заходів із зниження їх кількості до зазначених дозволів вносяться зміни».

Суб'єкти видачі названих дозволів – різні і часто змінюються. Наприклад, дозволи на скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти нині видають територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства; дозволи на здійснення операцій у сфері поводження з відходами – обласні державні адміністрації; дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами – Мінприроди або обласні державні адміністрації (залежно від категорії об'єкта). Видача дозволів сьогодні здійснюється через центри адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» [26].

Українські науковці, під час аналізу чинних законодавчих приписів, що закріплюють дозвільний порядок регулювання викидів, скидів, інших негативних впливів на атмосферне повітря, водні об'єкти, ґрунти, вказують на ті чи інші положення, що виражають окремі вимоги дозвільної інтегрованої системи [11; 12; 27]. Однак, безумовно, вони не відповідають сутності інтегрованих дозволів та принципу ВАТ і потребують оновлення. Не менш важливе узгодження інститутів комплексних екологічних дозволів і оцінки впливу на довкілля, зокрема, під час впровадження, проектування нових установок. Оцінка впливу на довкілля застосовується на більш ранній стадії планування промислового об'єкта. Її висновки можуть бути використані під час видачі дозволу.

У Додатку XXX до Угоди про асоціацію деталізовано перелік заходів та строки їх реалізації, які мали б забезпечити впровадження положень Директиви 2010/75/ЄС. Це, зокрема: ухвалення національного законодавства та визначення уповноваженого

органу (органів); визначення обладнання, яке потребує дозволу; запровадження найкращих наявних технологій з урахуванням висновків довідкових документів ЄС; встановлення інтегрованої дозвільної системи; встановлення механізму моніторингу відповідності; встановлення граничних значень викидів від спалювання; підготовка програм зі скорочення загального річного обсягу викидів від наявних установок. Цей загальний перелік заходів був конкретизований в актах уряду України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [28] затверджено План заходів з імплементації Угоди на 2014–2017 рр. У п. 257 Плану заходів визначено зобов'язання розроблення проектів нормативно-правових актів із метою імплементації Директиви 2010/75/ЄС (строк виконання – грудень 2017 р.). На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України Мінприроди затвердило деталізований план імплементації відповідної Директиви, який у визначені строки не був виконаний. 25 жовтня 2017 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [29] скасовані попередньо затверджені розпорядження щодо заходів і строків імплементації та затверджений новий План заходів із виконання Угоди. У п. 1725 Плану передбачено необхідність ухвалення національного законодавства щодо впровадження інтегрованих дозволів та визначення уповноваженого органу (органів) у сфері промислового забруднення (від затвердження концепції до ухвалення нормативно-правових актів) у строк до 20 березня 2018 р. Однак сьогодні реальних дій у цьому напрямі так і не зроблено.

Чинна в Україні система дозвільного регулювання діяльності промислових підприємств у сфері їхнього впливу на довкілля передбачає наявність автономних, галузевих систем видачі дозволів. Процедури видачі цих дозволів, незважаючи навіть на сучасні тенденції дерегулювання та забезпечення єдиних, спрощених підходів, передбачають необхідність підготовки численних документів, які додаються до заяв про видачу дозволів. Як зазначає заступник Міністра екології та природних ресурсів України, «наразі система управління охорони довкілля формується навколо окремих її галузей (охорона атмосферного повітря, поводження з відходами, охорона та раціональне використання водних ресурсів, надкористування тощо), водночас відсутній належний системний обмін інформацією в електронному вигляді. Головна складність – питання державного управління у сфері охорони довкілля на даний момент розділені між різними органами виконавчої влади. Інтеграція державного управління у сфері охорони довкілля повинна здійснюватися комплексно, як за галузями (охорона атмосферного повітря, поводження з відхо-

дами, охорона та раціональне використання водних ресурсів, надрокористування тощо), так і за функціональними напрямками (дозвільна система, звітність, система моніторингу тощо). Впровадження інтегрованої електронної системи екологічного врядування, з урахуванням європейських підходів до управління екологічною інформацією, усуне «розпорошеність» екологічної інформації між різними органами виконавчої влади, забезпечить наявність інформації не лише про викиди у довкілля, а й про дозволи, ліміти, рішення про оцінки впливу на довкілля тощо в єдиній базі» [30].

Висновки. Отже, до базових узагальнюючих характеристик інтегрованої дозвільної системи у відносинах охорони довкілля та гарантування екологічної безпеки відповідно до вимог Директиви 2010/75/ЄС можна віднести такі:

- інститут інтегрованих екологічних дозволів є безпосередньою реалізацією принципу сталого розвитку та відображення компромісу між економічними (господарськими) й екологічними (природоохоронними) інтересами;
- інтегрований екологічний дозвіл є санкціонуванням, схваленням певної діяльності;
- він оформляється письмовим рішенням компетентного органу;
- видається на експлуатацію технічних установок;
- стаціонарні технічні установки, які потребують отримання інтегрованого дозволу, є джерелами значного негативного впливу на довкілля;
- перелік відповідних установок обмежений та визначається сферою господарської діяльності, її параметрами, обсягами впливу на довкілля;
- у дозволі визначаються умови комплексного впливу на навколишнє природне середовище та його елементи;
- ці умови повинні ґрунтуватися на нормативних вимогах і технічних рекомендаціях індивідуально щодо кожної установки;
- основою для встановлення вимог для кожної установки є використання найкращих доступних технологій (принцип ВАТ);
- формулювання таких умов можливе в результаті співробітництва, консультацій різних державних органів, зацікавлених суб'єктів, громадськості;
- процес видачі інтегрованих дозволів повинен бути прозорим і забезпечувати можливості доступу до інформації й участі громадськості;
- строк видачі дозволів має бути оптимальним і достатнім для всестороннього аналізу умов діяльності установки;
- інтегровані дозволи мають тривалий чи навіть необмежений термін дії, однак законодавство повинно передбачати систематичний контроль і перегляд умов дозволу, з урахуванням об'єктивних змін роботи самої установки або ж екологічних і технічних стандартів.

Інституційно-функціональний організаційно-правовий механізм переходу України до нової системи інтегрованого дозвільного регулювання має багато аспектів, зокрема:

1. Внесення змін до законодавства на основі попередньо розробленої концепції узгодження чинного екологічного законодавства з вимогами Директиви 2010/75/ЄС. В основу має бути покладений комплексний підхід. Зміни повинні стосуватися базових законодавчих приписів Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та конкретизуватися на рині спеціального законодавства. Законодавче регулювання інтегрованого екологічного дозволу має ґрунтуватися на принципах, закладених у Директиві 2010/75/ЄС, з урахуванням особливостей національної системи еколого-правового регулювання та практики впровадження такого виду дозволів сусідніми державами.

2. Диференціація регулювання залежно від масштабу негативних впливів господарських об'єктів. Обов'язок отримувати інтегровані екологічні дозволи має бути покладений лише на об'єкти значного негативного впливу на довкілля. Підприємства, діяльність яких має нижчий ступінь екологічного ризику, повинні підпадати під спрощене еколого-правове регулювання. У такому разі можуть бути задіяні загальні способи регулювання: реєстрація, видача дозволів за заявничьким принципом тощо.

3. Проведення своєї «інвентаризації» установок, на які повинен поширюватися інститут інтегрованих дозволів. Варто визначити пріоритетність та етапність застосування інтегрованої дозвільної процедури до чинних виробничих об'єктів.

4. Необхідність прозорого та скрупульозного підходу, проведення консультацій із різними компетентними органами і врахування їхніх рекомендацій у процесі аналізу умов діяльності установок, які потребують отримання інтегрованого дозволу. Суб'єкти видачі дозволів повинні мати певну свободу дій, адже аналіз діяльності установки та визначення умов відповідності її найкращим доступним технологіями не може вписуватися в стандартні алгоритми. Це, своєю чергою, потребує перебудови діяльності державних органів, підвищення їхніх компетентності, відповідальності.

5. Надання державної фінансової підтримки, пільгового кредитування для модернізації промислової інфраструктури відповідно до вимог європейських висновків ВАТ. Стимулювання суб'єктів господарювання в разі переходу їх на принципи ВАТ.

6. Посилення ролі добровільного екологічного аудиту й екологічної сертифікації як відносно м'яких засобів переходу до нових європейських екологічних вимог. Добровільні форми внутрішнього екологічного контролю, запровадження системи екологічного менеджменту підприємств можуть відіграти вагомий роль у переході на нові принципи регулювання негативних впливів на довкілля.

Актуальними завданнями впровадження інституту інтегрованих екологічних дозволів в Україні є: розроблення й ухвалення нормативно-правових приписів, що закріплюють порядок і умови застосування інтегрованої дозвільної системи; експертна й інформаційна підтримка цієї діяльності; належне кадрове забезпечення та проведення навчання компетентних органів,

на яких будуть покладені функції видачі дозволів; практична реалізація процедур надання дозволів, контролю і перевірки виконання визначених у них умов, ведення реєстру таких дозволів; забезпечення доступу громадськості до інформації, пов'язаної з отриманням інтегрованих екологічних дозволів тощо.

Процес впровадження інтегрованих екологічних дозволів – тривалий і складний. Він потребує системних дій, спрямованих не тільки на внесення формальних змін до законодавчих актів, а й на перебудову господарської, фінансової, технічної, інституційної системи, підтримки і координації різних державних інституцій. Особливу увагу варто зосередити на розробленні адаптованих до вимог ЄС технічних рекомендацій. Застосування принципу БАТ,

зрештою, має сприяти технічній модернізації підприємств, підвищенню їхньої ресурсоощадливості, посиленню конкурентоспроможності на європейському і світовому ринках, з іншого ж боку – покращенню екологічної ситуації, сприянню екологічній безпеці. Доцільно почати з реалізації пілотних проєктів поширення інтегрованих дозволів на окремі сфери виробничої діяльності. Велике значення має інформаційно-ідеологічна підтримка, спрямована на переконання всіх зацікавлених сторін у доцільності та значущості введення інституту комплексних екологічних дозволів. Поетапне введення в практику інституту інтегрованих комплексних дозволів може тривати до 10 років, однак такі терміни об'єктивно виправдані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
3. Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (про інтегроване запобігання та контроль забруднення). Офіційний Вісник Європейського Союзу. 2010. L 334/17.
4. Bohne E. The Quest for Environmental regulatory integration in the European Union. Integrated pollution prevention and control, Environmental impact assessment and major accidents prevention. New York: Kluwer Law International, 2006. 645 p.
5. Aliko Zeri. Deconstructing the industrial emissions Directive's (2010/75/EU) regulatory standards: a tale of cautious optimism. UCL Journal of Law and Jurisprudence. 2013. № 2. P. 173–200. URL: <http://ojs.lib.ucl.ac.uk/index.php/LaJ/article/view/597>.
6. Teran Mazziotti C. Gomez de, Ceci P., Fardelli A. A national integrated approach to regulate some specific industrial activities on the basis of the application of Best Available Techniques (BAT) and future perspective under the 2010/75/UE Directive. WIT Transactions on Ecology and the Environment. 2014. № 183. P. 273–282.
7. Белас У., Гагльоф М., Третяк Т. Інтегрована дозвільна система в Україні: заключний звіт. Київ, 2013. 138 с.
8. Словарь административного права / отв. ред. И. Бачило, Н. Салищева, Н. Хаманева. Москва: Фонд «Правовая культура», 1999. 318 с.
9. Романяк М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2010. 18 с.
10. Кобецька Н. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. 36 с.
11. Ільків Н. Інтегрована дозвільна система як складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». 2016. № 1. С. 49–58.
12. Євстігнєєв А. Правові проблеми реалізації принципу БАТ при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні. Часопис Київського університету права. 2014. Вип. 1. С. 260–263.
13. 25 lat ochrony środowiska w Polsce / red: Sandra Kokocińska, Mikołaj Maternik, Piotr Matuszewski. Poznan: ABRYS, 2014. 151 s.
14. Baran Mariusz. Pozwolenie zintegrowane jako przykład europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska (zarys problematyki). Rocznik Administracji publicznej. 2016. № 2. S. 243–271.
15. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000799/O/D20180799.pdf>.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001169/O/D20141169.pdf>.
17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>.
18. Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska w Województwie Podkarpackim: informacja o wynikach kontroli. Warszawa, 2013. 45 s.
19. Wiśniowska Ewa. Najlepsze dostępne techniki (BAT) jako instrument ochrony środowiska. Inżynieria i Ochrona Środowiska. 2015. T.18. № 3. S. 385–397.
20. Костицький В. Екологічне право України: підручник. Дрогобич: Коло, 2012. 360 с.
21. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
22. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>.
23. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/paao94#o94>.
24. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
25. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
26. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 15203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
27. Третяк Т. 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. 2013. № 1/18. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/183>.

28. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. Офіційний вісник України. 2014. № 77. Ст. 2197.

29. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. Офіційний вісник України. 2018. № 24. Ст. 852.

30. Вронська Г. Охорона довкілля online. Що гальмує перехід до стандартів ЄС? Європейська правда. 2016. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/04/26/7048265/>.