

**МІЖНАРОДНИЙ ЗАХИСТ  
ПРАВА ЛЮДИНИ  
НА ЗДОРОВ'Я ТА  
БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ**



УДК 341.231.14:[608.32:502/504]  
М581

**Рецензенти:**

**Андрейченко Світлана Сергіївна**, д.ю.н., проф., завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету;

**Петров Роман Арестович**, д.ю.н., проф., завідувач кафедри міжнародного та європейського права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»;

**Фалалєєва Людмила Григорівна**, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України.

**М581 Міжнародний захист права людини на здоров'я та безпечне довкілля** : моногр. / авт. кол.; за заг. ред. М.О. Медведєвої. Київ : Видавничий дім «Вініченко», 2023. 260 с.

ISBN 978-966-2622-52-2

Монографія присвячена дослідженню окремих актуальних питань, пов'язаних із міжнародним захистом права людини на здоров'я та безпечне довкілля. Автори проаналізували парадигму глобальної екологічної політики у міжнародно-правовому дискурсі, доктрину «*responsibility to protect*» в контексті зобов'язання захищати населення від злочинів проти людяності в сфері охорони здоров'я та охорони довкілля, міжнародно-правовий механізм забезпечення права на здоров'я дітей в умовах екологічних викликів, механізм міжнародно-правового захисту довкілля у зв'язку зі збройним конфліктом, співвідношення біоетики, національної безпеки та міжнародного права прав людини в контексті поширення коронавірусної хвороби, міжнародно-правові механізми захисту прав «екологічних біженців», а також інтегрований підхід до регулювання промислового забруднення в контексті євроінтеграційних зобов'язань України.

Монографія призначена для здобувачів вищої освіти, викладачів, науковців та практиків, а також усіх тих, хто цікавиться проблематикою міжнародного права захисту прав людини, охорони довкілля й охорони здоров'я.

УДК 341.231.14:[608.32:502/504]

ISBN 978-966-2622-52-2

©Авт. кол., 2023

©Видавничий дім «Вініченко», 2023

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> ( <i>М.О. Медведєва</i> ) .....	5
<b>Камінська Н.В.</b> Парадигма глобальної екологічної політики у міжнародно-правовому дискурсі .....	9
<b>Дешко Л.М.</b> Доктрина responsibility to protect: зобов'язання захищати населення від злочинів проти людяності в сфері охорони здоров'я та охорони довкілля .....	28
<b>Сироїд Т.Л.</b> Міжнародно-правовий механізм забезпечення права на здоров'я дітей в умовах екологічних викликів .....	55
<b>Медведєва М.О., Короткий Т.Р.</b> Міжнародно-правовий захист довкілля у зв'язку зі збройним конфліктом .....	86
<b>Тимченко Л.Д., Кононенко В.П., Новікова Л.В.</b> Поширення коронавірусної хвороби як загроза національній безпеці: деякі питання біоетики та прав людини .....	141
<b>Невара Л.М., Вовченко О.В.</b> Міжнародно-правові механізми захисту прав «екологічних біженців» .....	159
<b>Алексєєва Є.А., Вихрист С.М., Скрильніков Д.В., Сушко С.Б.</b> Інтегрований підхід до регулювання промислового забруднення в контексті євроінтеграційних зобов'язань України .....	196
<b>Список літератури</b> .....	222
<b>Summary</b> .....	250

**Алексєєва Єлизавета Андріївна,**  
*ступінь LL.M з екологічного права Університету Орегону, США,*  
*керівник інформаційно-аналітичного відділу*  
*МБО «Екологія-Право-Людина»*

**Вихрист Сергій Михайлович,**  
*кандидат юридичних наук,*  
*доцент кафедри державно-правових дисциплін*  
*ВНЗ «Університет економіки та права “КРОК”»*

**Скрильніков Дмитро Валерійович,**  
*адвокат, віце-голова Комітету з дотримання*  
*Конвенції ЄЕК ООН про доступ до інформації,*  
*участь громадськості в процесі прийняття рішень та*  
*доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля*

**Сушко Світлана Борисівна,**  
*аспірантка кафедри політичних наук факультету політології та права*  
*Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова,*  
*заступниця директора Команди підтримки реформ*  
*при Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України*

## **ІНТЕГРОВАНІЙ ПІДХІД ДО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОМИСЛОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ**

*Модернізація економіки та зменшення негативного впливу великих промислових забруднювачів на довкілля і здоров'я населення – шлях до сталого розвитку України.*

Згідно з інформацією Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) про смертність та тягар захворювань від забруднення атмосферного повітря за 2016 рік<sup>379</sup>, Україна щорічно втрачає близько 2 538 років життя на 100 000 людей з урахуванням інвалідності. Це найвищий показник у Європі. Україна також перебуває серед лідерів за передчасною смертністю через забруднене повітря: 124 люди-

<sup>379</sup> Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease. WHO, 2016. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511353>

ни на 100 000 мешканців<sup>380</sup>. Це близько 150 людей на добу. Через смертність та захворюваність, пов'язані із забрудненням, Україна втрачає 5,8% ВВП (CREA 2020)<sup>381</sup>, що співставно з річним бюджетом Міністерства охорони здоров'я України.

Загальні економічні втрати у 2018 році від забруднення повітря в світі оцінюються у 2,9 трлн доларів США, або 3,3% світового ВВП<sup>382</sup>. Найвищий рівень забруднюючих речовин в атмосферному повітрі зареєстровано у містах південно-східного регіону України, де розташовані найбільші промислові виробництва. Доведено, що у цих містах загальний рівень захворюваності населення на 25-40% вищий, ніж у відносно чистих<sup>383</sup>.

За оцінкою аналітиків Center for Research on Energy and Clean Air (CREA 2021), економічні втрати України від впливу токсичних викидів вугільних ТЕС на населення становлять 3,2 млрд євро (100 млрд грн), що дорівнює видаткам Державного бюджету України на оборону за 2019 рік. Від такого стану речей потерпає не лише Україна. Збитки від впливу українських ТЕС в сусідніх державах-членах ЄС становлять 3,3 млрд євро на рік (CREA 2021)<sup>384</sup>.

На жаль, актуальний на сьогодні виклик, що погіршує проблему, – це коронавірусна криза. За результатами досліджень, проведених у різних країнах, науковці припускають, що кількість смертей й інші негативні наслідки спричиненої коронавірусом хвороби COVID-19 можуть бути пов'язані з якістю повітря. Там, де повітря забруднене (високий рівень діоксиду азоту), а повітрообіг слабкий, зафіксовано значно більше смертей від хвороби COVID-19<sup>385</sup>.

<sup>380</sup> Там само.

<sup>381</sup> Quantifying the Economic Costs of Air Pollution from Fossil Fuels. CREA, 2020. URL: <https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2020/02/Cost-of-fossil-fuels-briefing.pdf>

<sup>382</sup> Farrow, A., Miller, K.A. & Myllyvirta, L. Toxic air: The price of fossil fuels. Seoul: Greenpeace Southeast Asia. February 2020. URL: <https://storage.googleapis.com/planet4-southeastasia-stateless/2020/02/21b480fa-toxic-air-report-110220.pdf>

<sup>383</sup> Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році, 1 жовтня 2017 року. URL: <https://menr.gov.ua/news/31768.html>

<sup>384</sup> Вплив викидів українських вугільних електростанцій на здоров'я населення. CREA, 2021. URL: [https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/Coal-Health-Impacts-in-Ukraine\\_UA.pdf](https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/Coal-Health-Impacts-in-Ukraine_UA.pdf)

<sup>385</sup> Епідеміолог: Цифри щодо смертності від коронавірусу порівнювати не можна // DW, 3 квітня 2020 року. URL: <https://www.dw.com/uk/епідеміолог-цифри-щодо-смертності-від-коронавірусу-порівнювати-не-можна/a-53004477>

Про це йдеться в дослідженні, яке провели в університеті імені Мартіна Лютера в німецькому Галле. Результати опубліковані в фаховому виданні «Science of the Total Environment»<sup>386</sup>. Дослідник Ярон Оген порівнює супутникові дані про забруднення повітря, повітряні потоки та смертність від коронавірусу в Італії, Франції, Іспанії та Німеччині. Він виявив більше смертей у регіонах, де високий рівень діоксиду азоту та слабкий повітрообіг. «Якщо, наприклад, поглянути на Північну Італію, Мадрид або Ухань у Китаї, то помітно одну особливість: усі вони оточені горами. Це підвищує ймовірність того, що повітря в цих регіонах стабільне, а рівень забруднення вищий», – пояснив автор дослідження<sup>387</sup>.

Підтвердила дослідження німецького вченого і доктор Марія Нейра з ВООЗ: люди, які мали хвороби, пов'язані із забрудненням, також мали тяжкий перебіг коронавірусної інфекції. Американське дослідження свідчить, що рівень летальності від COVID-19 зростає приблизно на 15% у районах, що мали навіть незначне збільшення рівня забруднення твердими частинками протягом кількох років до пандемії. Графіки показників смертності від COVID-19, як правило, повторюють графіки як районів із високою щільністю населення, так і з високою кількістю твердих частинок (ТЧ2.5)<sup>388</sup>.

Ще одне дослідження, проведене Сієнським університетом в Італії та Оргуським університетом у Данії, робить висновок про можливий зв'язок між високим рівнем забруднення повітря та смертями від коронавірусу на півночі Італії. У регіонах Ломбардія та Емілія Романья рівень летальності становив близько 12%, порівняно з 4,5% у решті Італії. У дослідженні, опублікованому в «Science Direct», зазначають: «Високий рівень забруднення на півночі Італії треба вважати додатковим фактором високого рівня смертності, зафіксованого в цій області»<sup>389</sup>.

<sup>386</sup> Ogen, Yaron. Assessing nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) levels as a contributing factor to the coronavirus (COVID-19) fatality. Science of the Total Environment (2020). Doi: 10.1016/j.scitotenv.2020.138605

<sup>387</sup> Чому в Німеччині від коронавірусу помирає менше людей, ніж в інших країнах // DW, 2 квітня 2020 року. URL: <https://www.dw.com/uk/чому-в-німеччині-від-коронавірусу-помирає-менше-людей-ніж-в-інших-країнах-відео/a-52984248>

<sup>388</sup> Як брудне повітря впливає на смертність від коронавірусу // BBC News, 22 квітня 2020 року. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52357143>

<sup>389</sup> Там само.

Діяльність промисловості в Україні призводить до значного забруднення довкілля і негативного впливу на здоров'я населення через низку причин. В Україні процес модернізації виробництва та зменшення викидів забруднюючих речовин рухається вкрай повільно. На сьогодні зношеність обладнання української промисловості становить близько 70%<sup>390</sup>, для обладнання теплової енергетики нормативний строк експлуатації вже вичерпаний на всіх ТЕС ГК (НЕК Укренерго 2021)<sup>391</sup>.

Екологічне регулювання з метою поступового зменшення викидів та впровадження для окремих галузей наближених до європейських нормативів лише на рівні підзаконних актів не дало належного результату. Минуло 11 років з дня затвердження умов модернізації для коксохімічної промисловості<sup>392</sup>, 13 років – для енергетичного сектору<sup>393</sup>, 9 років – для агломераційного виробництва<sup>394</sup>, проте не більше ніж третина виробництв її розпочали. Спостерігається системне невиконання промисловістю взятих на себе зобов'язань і хронічне відтермінування її екологізації.

Чинна система дозволів у сфері охорони навколишнього природного середовища заснована на покомпонентному підході до

<sup>390</sup> Екологічна модернізація промисловості: скільки ще чекати українцям на чисте повітря? // Економічна правда, 10 червня 2021 року. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/06/10/674889/>

<sup>391</sup> Звіт з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей для покриття прогнозованого попиту на електричну енергію та забезпечення необхідного резерву у 2020 році. Укренерго, 2020. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2021/06/Zvit-z-otsinky-vidpovidnosti-dostatnosti-generuyuchykh-potuzhnoстей-dlya-pokryttya-prognozovanogo-popytu-na-elektrychnu-energiyu-ta-zabezpechennya-neobhidnogo-rezervu-u-2020.pdf>

<sup>392</sup> Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 29.09.2009 № 507 «Про затвердження Технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин від коксових печей». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-09#Text>

<sup>393</sup> Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 22.10.2008 № 541 «Про затвердження технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із теплосилових установок, номінальна теплова потужність яких перевищує 50 МВт». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1110-08#Text>

<sup>394</sup> Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 21.12.2012 № 671 «Про затвердження Технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування (установки) для випалювання та агломерації металеві руди (включаючи сульфідну руду)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-13#Text>

регулювання впливу на довкілля. Зокрема, законодавством передбачена видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозволу на спеціальне водокористування та дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами. Ці дозволи видаються відокремлено, без взаємного врахування їхніх вимог. Такий підхід також не враховує кумулятивного впливу господарської діяльності на довкілля та залишає поза увагою, наприклад, питання, пов'язані з охороною ґрунтів, ефективним споживанням енергії та сировини, умовами виведення об'єкта з експлуатації та відновленням території промислового майданчика до безпечного екологічного стану.

Недостатній рівень контролю з боку держави за виконанням умов документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища та недієвий механізм забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства не заохочують суб'єктів господарювання до збільшення інвестицій у природоохоронні заходи.

Згідно зі звітом Рахункової палати України, протягом 2015–2017 років органи державної влади не забезпечили створення ефективної та дієвої системи контролю за обсягами та видами викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, які є об'єктом та базою нарахування екологічного податку, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього податку до Державного бюджету і, як наслідок, на сьогодні стан навколишнього природного середовища, особливо в частині його забруднення, є достатньо загрозливим. Протягом 2015-2017 років подавали звітність про викиди в атмосферне повітря на понад 21,0 тис. платників більше, ніж мали відповідні дозволи, а за скиди у водні об'єкти, навпаки, звітували на 0,3–0,4 тис. менше, ніж мали дозволи на спеціальне водокористування. За результатами зіставлення даних статистичної звітності № 2-ТП (повітря) (річна), звітів про інвентаризацію викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, звітності за формою № 2ТП-водгосп (річна) виявлено непоодинокі випадки неподання платниками податкової звітності, як наслідок, імовірна сума заниження нарахувань екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти до зведеного бюджету, за розрахунками,

становила 2,9 млн грн (зокрема 0,6 млн грн до Державного бюджету)<sup>395</sup>.

У 2017 році в ЄС було зібрано 369 млрд євро екологічного податку, що склало 2,4 % ВВП ЄС. Екологічний податок в Україні становить 0,2 % ВВП, тобто у 12 разів менше<sup>396</sup>. При цьому переважна частина видатків на охорону навколишнього природного середовища (більше 70%) здійснюється з Державного бюджету України. У цілому ж видатки на цю сферу в державі не перевищують 1,1% від усіх видатків. З місцевих бюджетів не більше 0,5% усіх видатків спрямовується на охорону навколишнього природного середовища, а з державного – не більше 1,6%<sup>397</sup>.

Окремо заслуговують на увагу питання збирання, забезпечення достовірності та відкритості даних про фактичні обсяги промислового забруднення відповідно до міжнародних стандартів. На сьогодні відсутні ефективні інструменти для своєчасного та повного інформування громадськості про виконання суб'єктами господарювання умов документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі існує обмежений доступ до даних про фактичні обсяги промислового забруднення та до звітності суб'єкта господарювання.

Промисловість України – основний споживач сировини, енергії та води. Безпосереднє споживання енергії промисловістю перевищує 30% від загальноекономічного показника. Більше половини з усього обсягу споживання здійснюється металургійною галуззю. «За даними Держстату, [...] енергоємність українського ВВП суттєво перевищує середньосвітовий показник. Наприклад, на кожні 1000 доларів ВВП в Україні витрачається приблизно в два рази більше енергії, ніж у Польщі. Ключовими причинами високої енергоємності є застарілість обладнання та технологічних

<sup>395</sup> Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, 11 квітня 2018. URL: [http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/10-3\\_2018/Zvit\\_10-3\\_2018.pdf](http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/10-3_2018/Zvit_10-3_2018.pdf)

<sup>396</sup> Екологічний податок – повертати чи не повертати, 21 червня 2019 року. URL: <http://epl.org.ua/announces/ekologichnyj-podatok-povertaty-chy-ne-povertaty/>

<sup>397</sup> Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ : Фундація «Відкрите Суспільство», 2017.

процесів, висока частка енергоємних виробництв у ВВП країни, недостатньо розвинені сфери ІТ та послуг, висока частка тіньового сектору економіки, що спотворює показник енергоефективності», – йдеться у Національній економічній стратегії України до 2030 року<sup>398</sup>.

На основі результатів аудиту основними причинами стагнації української економіки Національна економічна стратегія України до 2030 року, зокрема, визначає:

- відсутність інвестицій;
- поступову зношеність та відсутність модернізації обладнання;
- повільні темпи запозичення та розвитку передових технологій і інновацій у виробництві.

Якщо зростання ВВП в Україні залишиться на нинішньому рівні, досягнення поточного показника ВВП на душу населення в Польщі займе 50 років, а в Німеччині – майже 100.

Погіршення добробуту та збільшення захворюваності населення, що є наслідком високого рівня промислового забруднення, призводять до зменшення економічної продуктивності працездатного населення. Витрати населення на лікування та витрати держави на підтримання системи охорони здоров'я спричиняють зменшення продуктивності та ВВП до 2%<sup>399</sup>.

У Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення<sup>400</sup> наголошується, що невідкладність розв'язання проблеми промислового забруднення навколишнього природного середовища в Україні зумовлена:

- високими показниками смертності та захворюваності населення внаслідок забруднення навколишнього природного середовища промисловими об'єктами, що призводить до втрат валового внутрішнього продукту та виникнення місцевих соціальних конфліктів або зон соціальної напруженості;

<sup>398</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

<sup>399</sup> Там само.

<sup>400</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text>

- необхідністю виконання Україною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>401</sup>, та інших міжнародних зобов'язань;

- неефективністю системи державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- низьким рівнем координації дій органів виконавчої влади, залучених до зазначених дозвільних процедур, та недостатньою інституційною спроможністю;

- відсутністю практики комплексного розгляду впливу суб'єктів господарювання на всі компоненти навколишнього природного середовища;

- відсутністю у законодавстві вимог застосування найкращих доступних технологій та методів управління для забезпечення захисту навколишнього природного середовища;

- адміністративним навантаженням на суб'єктів господарювання і на органи виконавчої влади, що здійснюють видачу документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- недосконалістю ведення обліку обсягів промислового забруднення: обсягів та складу забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, обліку водокористування і скидання стічних вод та обліку відходів;

- відсутністю відкритої бази даних про фактичні обсяги промислового забруднення та її невідповідністю міжнародним стандартам і, як наслідок, обмеженою участю громадськості у прийнятті рішень щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища<sup>402</sup>.

Звичайно, реформа у сфері запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення, нагальність якої не викликає сум-

<sup>401</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 21 березня 2014 року та 27 червня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

<sup>402</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text>

нівів, є комплексною і потребує втілення рішень у інших сферах, зокрема зміни підходів до контролю в сфері охорони довкілля, податкової політики, статистичної звітності, обліку викидів, розвитку інструментів цифровізації та доступу до технологій тощо. Підприємства-забруднювачі насамперед мають бути зацікавлені у зменшенні викидів, а отже, у зменшенні витрат на сплату екологічного податку, а також зменшенні регуляторного навантаження, зокрема, оптимізації дозвільних процедур.

Згідно з Національною економічною стратегією України до 2030 року серед стратегічних цілей в економічній політиці Уряду закладено «забезпечення взаємовигідної торгівлі з країнами світу та досягнення розширеного доступу до зовнішніх ринків і підвищення конкурентоспроможності українських товарів та послуг, створення позитивного іміджу країни та забезпечення присутності українських виробників на міжнародних ринках», «забезпечення високого рівня здоров'я та високих показників тривалості життя і тривалості здорового життя». Для того, щоб досягти європейського рівня добробуту, необхідно закласти такі засади розвитку економіки, які забезпечать принаймні півтора-два десятиліття прискореного зростання і дадуть змогу надолужити втрачене. Трансформовані та високопродуктивні сектори економіки зможуть ефективно конкурувати на міжнародному ринку товарів і послуг з іноземними державами, що сприятиме зростанню податкових надходжень до бюджету та доходів населення.

Фокусування на нових підходах до подолання моделей лінійного виробництва та споживання, розвиток циркулярної економіки, що ґрунтується на заощадженні ресурсів, перетворенні відходів у ресурси в кінцевому підсумку, застосування технологій та методів управління, що попереджають та зменшують негативний вплив на довкілля і здоров'я населення, – єдиний шлях до сталого розвитку України.

*Найкращі доступні технології та методи управління як основа політики запобігання та контролю промислового забруднення в ЄС*

Високий рівень промислового забруднення у світі змушує активно шукати економічно доцільні екологічні рішення щодо його запобігання, зменшення та контролю. Такі пошуки в різних краї-

нах об'єднують зусилля науковців, бізнесу, влади та громадськості, що спрямовані на дослідження впливу промисловості на довкілля. Успішні приклади взаємовигідних рішень задля максимально ефективного захисту довкілля набувають форм загальнодержавного, регіонального або місцевого регулювання у нормативно-правових актах, стандартах або регламентах про інтегроване запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення.

Європейський Союз проводить політику запобігання та контролю промислового забруднення, засновану на найкращих доступних технологіях і методах управління (далі – НДТМ), з 1996 року. Ключовими елементами запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення в ЄС є переліки НДТМ, застосування яких передбачене Директивою 2010/75/ЄС<sup>403</sup>.

Директива 2010/75/ЄС визначає засади запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення з використанням механізму інтегрованого дозволу, вимагаючи досягнення максимального захисту довкілля в цілому та виключаючи можливість перенесення забруднення з одного компоненту довкілля до іншого (насамперед йдеться про воду, повітря та ґрунти).

Згідно з Директивою 2010/75/ЄС, НДТМ (англійською BAT, best available techniques) означають найбільш ефективний та сучасний етап у розвитку господарської діяльності та методів її здійснення, який свідчить про практичну відповідність окремих технологій як основи для встановлення гранично допустимих викидів та інших умов документів дозвільного характеру, що спрямовані на запобігання та в разі недосяжності зменшення викидів і негативного впливу на довкілля в цілому. У цьому контексті: «технології» охоплюють в себе як використовувані технології, так і спосіб, в який установку<sup>404</sup> спроектовано, побудовано, як здійс-

<sup>403</sup> Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_004-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text)

<sup>404</sup> Під установкою Директива 2010/75/ЄС розуміє «стаціонарну технічну одиницю, у межах якої виконується один або декілька видів діяльності, перелічених у додатку I або у частині 1 додатка VII, та будь-які інші безпосередньо пов'язані види діяльності на тій самій ділянці, що мають технічний зв'язок із видами діяльності, переліченими в зазначених додатках, і які можуть чинити вплив на викиди та забруднення».

нуються її технічне обслуговування, експлуатація та виведення з експлуатації; «доступні технології» означають технології, котрі були розроблені в масштабі, що дозволяє впровадження у відповідному секторі економіки за практично здійснених економічних та технічних умов із врахуванням вартості та переваг незалежно від того, чи технології використовуються або виробляються у ЄС, допоки вони є виправдано доступними для оператора установки; «найкращі» означають найбільш ефективні з позиції забезпечення високого рівня захисту довкілля в цілому.

Директива 2010/75/ЄС застерігає, що комплексний підхід до запобігання, зменшення та контролю викидів у повітря, воду та ґрунт, а також до управління відходами, енергоефективності та запобігання аваріям, має важливе значення для досягнення рівних конкурентних умов в ЄС через інструмент застосування однакових екологічних вимог до установок.

ЄС має стандартизовану методологію для відбору та оцінки НДТМ, відому як «Севільський процес». Прообраз використуваної наразі процедури обміну інформацією був закладений у 1997 році під час розроблення НДТМ для металургійного сектору. Впродовж наступних 20 років процедуру вдосконалювали, усуваючи недоліки та впроваджуючи нові прогресивні технології і методи (наприклад, застосування ІТ-технологій).

Процедура визначення НДТМ в ЄС включає такі кроки:

1) визначення ключових екологічних проблем для відповідного сектору економіки;

2) вивчення технологій і методів, найбільш придатних для вирішення цих ключових екологічних проблем;

3) визначення найкращих показників ефективності для довкілля на основі зібраних даних в ЄС та в усьому світі;

4) вивчення умов, за яких ці показники ефективності для довкілля можуть бути досягнуті, враховуючи витрати, вплив на кожен компонент довкілля та загальні фактори, що можуть вплинути на впровадження технології;

5) визначення НДТМ, пов'язаних із ними нормативів гранично допустимих викидів (та інших показників ефективності для довкілля) і моніторинг досягнення встановлених показників для цього сектору.

Протягом декількох років робочі групи, що включають науковців, представників органів державної влади, приватного сектору, громадськості та інших зацікавлених сторін, працюють над довідковими референтними документами з НДТМ (BREF – BAT Reference Document) для кожної галузі економіки, яка пов'язана зі значним промисловим забрудненням.

Оцінювання технологій і методів, як і збір та аналіз інформації, проводить EIPPCB (European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau / Європейське бюро з інтегрованого запобігання і контролю забруднення) у співпраці з робочими групами. Дані для роботи базуються на відповідях на анкети, письмових консультаціях та дискусіях під час засідань робочих груп. Відбувається оцінка зібраної інформації, отриманої від компаній, галузевих асоціацій, положень національного законодавства та останніх досліджень. Визначена технологія/метод стає НДТМ-кандидатом (BAT candidate), з яким далі працюють для оцінки економічних показників, розрахунків витрат та вигод.

НДТМ, відібрані за допомогою «Севільського процесу», становлять основу для нормативів гранично допустимих викидів, пов'язаних із НДТМ (BAT-AEL – Emission Levels Associated with the Best Available Techniques). BAT-AEL мають обов'язкову юридичну силу в державах-членах ЄС, оскільки затверджуються Європейською Комісією у рішеннях – висновках НДТМ (BAT Conclusions). Затверджені рішення Європейська Комісія оприлюднює на сайті<sup>405</sup> та публікує в Офіційному віснику Європейського Союзу.

Наразі розроблено довідкові референтні документи, що містять рекомендації для більше ніж 50 видів економічної діяльності.

Процес оновлення (актуалізації) висновків НДТМ є безперервним. Європейське бюро зобов'язане переглядати довідкові референтні документи з НДТМ не рідше ніж 1 раз на 8 років, оприлюднюючи оновлену інформацію.

Нормативи гранично допустимих викидів, пов'язаних із НДТМ (BAT-AEL), є основою для умов інтегрованого дозволу. Гранично допустимі викиди (ELVs) встановлюються для установки таким чином, щоб викиди забруднюючих речовин не перевищували нормативів гранично допустимих викидів, пов'язаних із НДТМ (BAT-AEL).

<sup>405</sup> European IPPC Bureau. URL: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

Директива передбачає право дозвільного органу надати відступ (derogation) від ВАТ-АЕЛ, що за виняткових та чітко визначених обставин встановлює для окремої установки менш суворі гранично допустимі викиди.

Такий відступ може застосовуватися лише тоді, коли з наданої оператором установки оцінки відступу робиться висновок про те, що досягнення нормативів гранично допустимих викидів, визначених у висновках НДТМ, призведе до непропорційно високої вартості порівняно з перевагами для довкілля у зв'язку з:

- 1) географічним розташуванням установки;
- 2) місцевими екологічними умовами; або
- 3) технічними характеристиками установки.

Висновки НДТМ інституційно визначені Директивою 2010/75/ЄС і не передбачають застосування аналогів або схожих за ознаками інструментів. Будь-які аналоги, або схожі за ознаками інструменти, можуть існувати, проте вони не вважатимуться висновками НДТМ. Крім того, висновки НДТМ – це єдиний інструмент, який використовується у всьому Європейському Союзі. Тому існують лише висновки НДТМ ЄС. Інших – «національних» (окремо польських, французьких чи чеських) висновків НДТМ – у рамках імплементації Директиви 2010/75/ЄС немає і не може бути.

З детальним описом підходів до визначення документів, що регулюють екологічні вимоги до промислових підприємств у інших країнах світу, можна ознайомитися у звіті Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)<sup>406</sup>.

Згідно з висновками аналітичної доповіді «Ricardo Energy and Environment» щодо результатів застосування НДТМ для металургійних підприємств Європи, монетизовані переваги для здоров'я та навколишнього середовища, що виникають внаслідок скорочення викидів, значно перевищують витрати на дотримання вимог. За оцінками Ricardo, вигоди від скорочення викидів від агломераційних установок в ЄС становлять 644 млн євро, що значною мірою

<sup>406</sup> OECD (2018), Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution, Activity 2: Approaches to Establishing Best Available Techniques Around the World, Environment, Health and Safety, Environment Directorate, OECD. URL: <https://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/approaches-to-establishing-best-available-techniques-around-the-world.pdf>

зумовлено скороченням утворення вторинних забруднюючих речовин при вирішенні питань викидів пилю, що дає співвідношення користі та витрат у 14 до 1. В цілому, враховуючи всі процеси в металургійному секторі, співвідношення вигод та витрат є дещо нижчим, проте однаково дуже позитивним і становить 10,4 до 1<sup>407</sup>.

Бізнес у Європі вже давно не розглядає екологічну модернізацію окремо від економіки. Це взаємопов'язані процеси, що сприяють розвитку економіки, забезпечуючи максимальний рівень захисту довкілля та здоров'я населення. На розробку нових екологічних технологій, їх поширення та пошук дієвих підходів до впровадження ЄС витратив багато часу, коштів та зусиль, але тим самим проклав дорогу й іншим країнам, і зараз Україна може взяти до використання всі ці успішні напрацювання.

Як підкреслює депутатка Європейського Парламенту Віола фон Крамон, Євросоюз визнає Україну стратегічним партнером для декарбонізації в рамках Європейського зеленого курсу (Green Deal), який спрямований на те, щоб Європа стала першим вуглецевонеїтральним континентом. Зелена індустріальна стратегія ЄС має стати дороговказом і для України. Країна має великий потенціал стати провідною силою зелених перетворень Європи. Для цього українським політикам потрібно швидко підготувати правову базу для необхідного переходу<sup>408</sup>.

#### *Основні засади Директиви 2010/75/ЄС*

Директива 2010/75/ЄС є ключовим правовим інструментом законодавства ЄС про промислові викиди. Директива 2010/75/ЄС визначає процедуру видачі дозволу на здійснення окремих видів господарської діяльності з великим потенціалом до забруднення з метою уникнення або мінімізації викидів забруднюючих речовин у повітря, воду та ґрунт, а також утворення та захоронення відходів для досягнення загального високого рівня захисту довкілля та здоров'я населення, зокрема, шляхом застосування НДТМ.

<sup>407</sup> Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the Industrial Emissions Directive. Ricardo/ED10483/Issue Number 7, 22 October 2018. URL: <https://circabc.europa.eu/sd/a/28bb7d3c-cf70-4a80-a73a-9fb90bb4968f/Iron%20and%20Steel%20BATC%20ex-post%20CBA.pdf>

<sup>408</sup> Настав час прискорити екологічні реформи в Україні для успіху Європейського Зеленого Курсу // Interfax-Україна, 14 липня 2021 року. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/755580.html>

Для окремих видів діяльності, наприклад, великих спалювальних установок, установок для спалювання відходів або сумісного спалювання відходів, видів діяльності, які використовують органічні розчинники, та виробництва діоксиду титану, – Директива 2010/75/ЄС також встановлює загальні для ЄС нормативи гранично допустимих викидів для визначених забруднюючих речовин. Встановлені для цих секторів нормативи гранично допустимих викидів – це мінімальні значення, які мають бути відображені у дозволах та дотримані відповідними галузями. Оператори установок, що здійснюють види діяльності, зазначені у Додатку I до Директиви 2010/75/ЄС, зобов'язані отримати інтегрований дозвіл.

Директива 2010/75/ЄС базується на п'яти основних принципах, а саме: інтегрованому підході, НДТМ, гнучкості, інспекційних заходах нагляду (контролю) та участі громадськості.

Інтегрований підхід означає, що дозволи мають враховувати всі екологічні показники підприємства, охоплюючи, наприклад, викиди в атмосферу, воду та ґрунт, утворення відходів, використання сировини, енергоефективність, шум, попередження аварій, умови виведення об'єкта з експлуатації та відновлення території промислового майданчика до безпечного екологічного стану. Метою Директиви 2010/75/ЄС є забезпечення високого рівня захисту довкілля в цілому. Якщо діяльність передбачає використання, виробництво або вивільнення небезпечних речовин, Директива 2010/75/ЄС вимагає від операторів установок розроблення базового звіту перед початком експлуатації установки або до оновлення дозволу з урахуванням можливості забруднення ґрунтів та підземних вод, забезпечуючи інтегрований підхід.

Умови дозволу, включаючи гранично допустимі викиди, мають базуватися на НДТМ. Висновки НДТМ є основою для встановлення умов дозволу. Директива 2010/75/ЄС підсилює застосування НДТМ як спосіб зменшити шкідливі промислові викиди в ЄС та сприяти покращенню стану довкілля і здоров'я населення.

Директива 2010/75/ЄС передбачає окремі елементи гнучкості, дозволяючи дозвільним органам у визначених випадках встановлювати менш жорсткі гранично допустимі викиди. Такі заходи застосовуються лише тоді, коли оцінка відступу дає підстави вважати, що для діючої установки досягнення нормативів гранично

допустимих викидів, визначених у висновках НДТМ, призведе до непропорційно високої вартості у порівнянні з перевагами для довкілля через географічне розташування, місцеві екологічні умови установки або технічні характеристики установки. Дозвільний орган зобов'язаний наводити обґрунтування застосування відступу у дозволі, у тому числі висновки аналізу витрат та вигод. Крім того, глава III Директиви 2010/75/ЄС, яка стосується великих спалювальних установок, запроваджує окремі інструменти гнучкості (перехідний національний план, спеціальні умови для установок, у яких завершується строк експлуатації тощо).

Директива 2010/75/ЄС містить обов'язкові вимоги щодо заходів контролю промислових установок, перевірки дотримання умов дозволів, звітності, моніторингу викидів та моніторингу забруднення ґрунтів і підземних вод тощо. Держави-члени мають створити систему екологічного нагляду (контролю), включаючи ефективні, пропорційні і стримуючі санкції, та розробити плани інспекційних перевірок. Директива 2010/75/ЄС передбачає, що з урахуванням ступеня ризику, перевірки з виїздом на місце провадження промислової діяльності мають здійснюватися принаймні кожні один-три роки.

Директива 2010/75/ЄС гарантує, що громадськість має право брати участь у процесі прийняття рішень та бути поінформованою про її наслідки, маючи доступ до: заяви на отримання дозволу з метою надання зауважень та пропозицій; дозволів; результатів моніторингу викидів. Також у ЄС функціонує Європейський реєстр викидів і перенесення забруднювачів (E-PRTR). У E-PRTR дані про викиди, надані державами-членами, оприлюднюються у загальнодоступному реєстрі, що функціонує для надання екологічної інформації про основні види промислової діяльності. E-PRTR замінив собою попередній загальноєвропейський реєстр забруднюючих речовин – так званий Європейський реєстр викидів забруднюючих речовин (EPER).

Згідно з Директивою 2010/75/ЄС, оператори установок мають забезпечувати вжиття всіх необхідних заходів щодо: попередження забруднення та уникнення значного забруднення, зокрема шляхом застосування НДТМ; уникнення утворення відходів (ієрархія управління відходами має відповідати вимогам Директиви 2008/98/ЄС

про відходи); енергоефективності; запобігання аваріям та обмеження їх наслідків; уникнення ризику забруднення та відновлення території після припинення діяльності.

Таким чином, Директива 2010/75/ЄС зміцнює режим інтегрованого запобігання, зменшення та контролю забруднення й забезпечує подальшу узгодженість, прозорість і консолідує чинне законодавство ЄС у лаконічній формі із спрощеними/узгодженими вимогами до моніторингу та звітності.

*Транспозиція вимог Директиви 2010/75/ЄС у законодавство України*

Відповідно до Угоди про асоціацію Україна зобов'язалася прийняти законодавство, необхідне для імплементації Директиви 2010/75/ЄС. У 2019 році Уряд затвердив Концепцію державної політики у сфері промислового забруднення<sup>409</sup> та План заходів до неї<sup>410</sup> з метою послідовної імплементації Директиви 2010/75/ЄС. Згідно з Планом заходів, першим кроком з транспозиції Директиви 2010/75/ЄС визначено розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєкту Закону України «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення».

Оскільки Директива 2010/75/ЄС є основним інструментом ЄС, що регулює викиди забруднюючих речовин промисловими установками, і об'єднала 7 попередніх директив з питань промислового забруднення<sup>411</sup>, вона включає як загальні вимоги до дозволу,

<sup>409</sup> Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 року № 402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text>

<sup>410</sup> План заходів із впровадження Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 року № 1422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-2019-%D1%80#Text>

<sup>411</sup> Директива 2001/80/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2001 року про обмеження викидів певних забруднюючих речовин у повітря від великих спалювальних установок. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0080>; Директива Ради 1999/13/ЄС від 11 березня 1999 року щодо обмеження викидів летких органічних сполук внаслідок використання органічних розчинників у певні дії та установки. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:085:0001:0022:EN:PDF>; Директива Ради 78/176/ЄЕС від 20 лютого 1978 року про відходи виробництва діоксиду титану. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31978L0176>; Директива Ради 82/883/ЄЕС від 3 грудня 1982 року про процедури нагляду та моніторингу навколишнього середовища, пов'язаного з відходами виробництва діоксиду титану. URL: <https://eur-lex>.

яким запроваджується інтегрований підхід до промислового забруднення, так і специфічні технічні вимоги до окремих видів діяльності, зокрема спалювальних установок (глава III), установок для спалювання відходів та сумісного спалювання відходів (глава IV), установок та видів діяльності, в яких застосовуються органічні розчинники (глава V), та установок, що виробляють двоокис титану (глава VI). На нашу думку, транспозиція вимог Директиви 2010/75/ЄС має здійснюватися шляхом врегулювання основних аспектів, пов'язаних із дозвільною процедурою, на рівні закону, а спеціальні положення, які містять технічні вимоги до окремих установок та видів діяльності, визначені у главах III-VI та відповідних додатках до Директиви 2010/75/ЄС, треба включити до підзаконних нормативних актів. Крім того, необхідно внести ряд змін до чинного законодавства, зокрема у частині впровадження в національному законодавстві вимог щодо затвердження та дотримання висновків НДТМ, які за змістом, формою та структурою мають відповідати висновкам НДТМ ЄС (наприклад, шляхом внесення змін до розділу VII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>412</sup>), та внесення змін до законодавства про охорону атмосферного повітря, водного законодавства, а також законодавства про відходи з метою інтеграції відповідних дозвільних процедур у рамках одного інтегрованого дозволу. Окремими законами можливо внесення змін до законодавства, що встановлює юридичну відповідальність за порушення у сфері промислового забруднення, зокрема, порушення умов дозволу або невиконання інших обов'язків оператора установки. У такий спосіб пропонується система новел у законодавстві забезпечуватиме повну транспозицію Директиви 2010/75/ЄС.

[europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31982L0883](http://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31982L0883); Директива Ради 92/112/ЄЕС від 15 грудня 1992 року про процедури гармонізації програм зменшення та остаточного усунення забруднення, спричиненого відходами виробництва діоксиду титану. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0112>; Директива 2008/1/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 січня 2008 року про комплексне запобігання та контроль забруднення (Кодифікована версія). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0001>; Директива 2000/76/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 грудня 2000 року про спалювання відходів. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0076>

<sup>412</sup> Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

Поділяємо позицію науковців, які досліджували питання транспозиції Директиви 2010/75/ЄС<sup>413</sup> в Україні, про те, що інтегрований дозвіл має інтегрувати принаймні три існуючі дозволи, які стосуються промислового забруднення: дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозвіл на спеціальне водокористування та дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами. Такий інтегрований довкільний дозвіл (ІДД) має не просто об'єднати чинні вимоги трьох дозволів, а забезпечити взаємозв'язок відповідних вимог та комплексне регулювання промислового забруднення на основі підходів Директиви 2010/75/ЄС.

Закон, яким запроваджуватиметься система видачі інтегрованого довкільного дозволу в Україні (далі – Закон про ІДД), має, насамперед забезпечити визначення термінологічного апарату у цій сфері шляхом транспозиції основних дефініцій, які містяться в Директиві 2010/75/ЄС, зокрема термінів: «викид», «гранично допустимий викид», «забруднення», «оператор установки», «установка» тощо. Визначення НДТМ, висновків НДТМ та правил технічної експлуатації установок доцільно транспонувати шляхом внесення зазначених вище змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Положення Закону про ІДД мають визначати основні вимоги до інтегрованого довкільного дозволу, перелік видів діяльності, провадження яких вимагає його отримання, процедуру видачі інтегрованого довкільного дозволу, підстави відмови у його видачі, підстави та порядок анулювання інтегрованого довкільного дозволу, підстави та порядок внесення змін до інтегрованого довкільного дозволу, основні обов'язки оператора установки, особливості моніторингу викидів та контролю суб'єктів господарювання, які отримали інтегрований довкільний дозвіл, особливості припинення експлуатації установки та ліквідації забруднення, спричиненого її діяльністю. Законом про ІДД необхідно передбачити достатні строки для впровадження висновків НДТМ та переходу на нові нормативи, запровадити прозору електронну дозвільну систему та можливість для довгострокового інвестиційного планування у природоохоронні заходи для бізнесу тощо.

<sup>413</sup> Kobetska N. 2018. The Integrated Environmental Permit: Requirements of EU Legislation, Practice of its Implementation in Poland, Prospects for Ukraine. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 5, 2 (Aug. 2018), 33-44. DOI: <https://doi.org/10.15330/jpnu.5.2.33-44>.

Враховуючи досвід функціонування в Україні електронного реєстру з оцінки впливу на довкілля<sup>414</sup> та розвиток цифровізації дозвільної діяльності в Україні, на нашу думку, Законом про ІДД доцільно запровадити електронний реєстр інтегрованих дозвільних дозволів, який мав би забезпечувати здійснення дозвільної процедури в режимі он-лайн, а також прозорість, обмін та накопичення інформації про установку та її функціонування протягом усього строку експлуатації установки.

Процедура видачі (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу, на нашу думку, має складатися з таких етапів:

1) попередній розгляд заяви на видачу (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу – на цьому етапі за результатами попереднього розгляду пакету документів, поданого оператором установки, на предмет його комплектності, відповідності вимогам щодо форми і змісту дозвільний орган приймає рішення про прийнятність його заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу або про необхідність усунення недоліків і приведення заяви відповідно до вимог Закону про ІДД;

2) громадське обговорення у процесі видачі (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу – на цьому етапі відбувається безпосереднє виявлення зауважень і пропозицій громадськості щодо установки та намірів її оператора на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу шляхом збору письмових зауважень і пропозицій та проведення громадських слухань;

3) розгляд заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозвільного дозволу заінтересованими органами, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування – на цьому етапі відбуваються консультації дозвільного органу із заінтересованими органами, а також іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо доцільності видачі інтегрованого дозвільного дозволу та його умов, а також способу врахування зауважень і пропозицій громадськості; для узгодження позицій учасників процедури на цьому етапі також доцільно передбачити можливість проведення узгоджувальної наради;

4) транскордонні консультації – цей етап процедури матиме місце лише у випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

<sup>414</sup> Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля. URL: <http://eia.menr.gov.ua/>

5) видача інтегрованого довкільного дозволу – центральний етап процедури, під час якого за результатами розгляду усіх зібраних документів дозвільний орган видає інтегрований довкільний дозвіл або приймає рішення про відмову у його видачі (чи внесенні змін до нього);

6) інформування про видачу інтегрованого довкільного дозволу – завершальний етап процедури, під час якого дозвільний орган інформує оператора установки та громадськість про результати дозвільної процедури із оприлюдненням текстів відповідних документів.

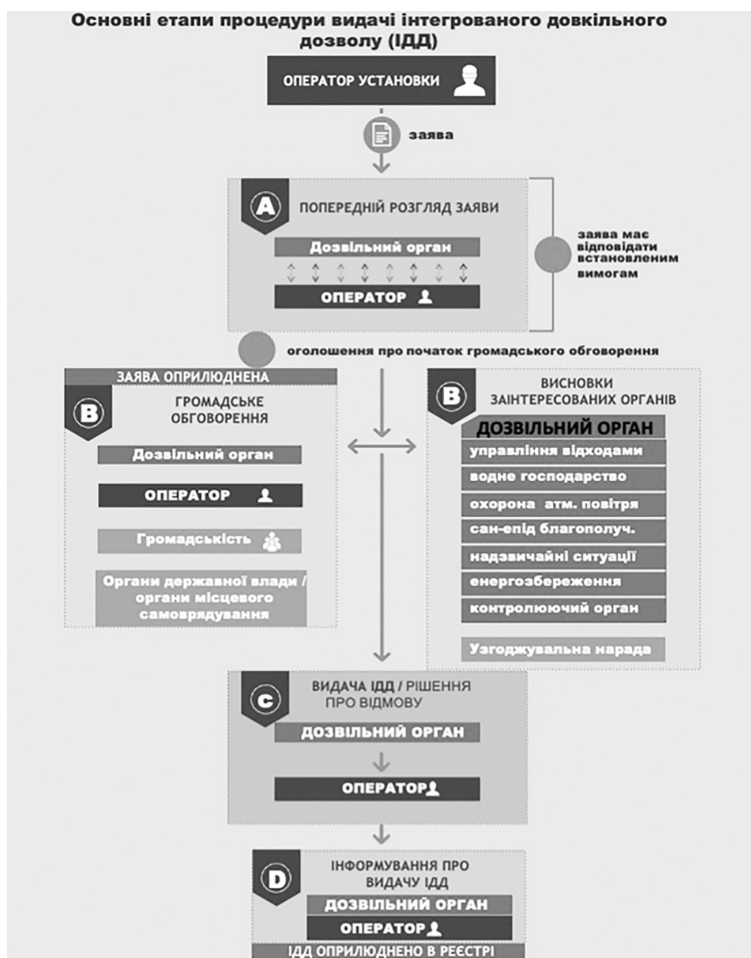


Схема 1. Пропоновані основні етапи процедури видачі інтегрованого довкільного дозволу

*Участь громадськості у процесі видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу*

Участь громадськості у процесі видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу має стати важливим наскрізним принципом дозвільної процедури. Цьому аспекту у Директиві 2010/75/ЄС присвячені статті 24 та 25, а також Додаток IV із докладними вимогами. На впровадження відповідних положень Директиви 2010/75/ЄС та Оргуської конвенції<sup>415</sup>, Стороною якої є й Україна<sup>416</sup>, Закон про ІДД має передбачати основні засади доступу громадськості до інформації, що стосується видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, та участі громадськості у процедурі його видачі.

Основними елементами участі громадськості у процесі прийняття рішень згідно з законодавством ЄС та Оргуською конвенцією, що вже були перенесені, зокрема, у закони України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку», є інформування громадськості про процес прийняття рішення, надання громадськості доступу до інформації, необхідної для прийняття такого рішення, збір зауважень і пропозицій громадськості, їх врахування органом, до компетенції якого належить прийняття відповідного рішення, та інформування громадськості про прийняте рішення<sup>417</sup>. Ключова роль у своєчасному забезпеченні можливостей для участі громадськості має відводитися не оператору установки, а дозвільному органу як органу публічної влади.

*Інформування громадськості про процес прийняття рішення*

Закон про ІДД має передбачати, що в ході процедури видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу забезпечується ефективне інформування громадськості про дозвільну процедуру та можливості громадськості взяти у ній участь.

Зміст оголошення про початок громадського обговорення у процедурі видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного

<sup>415</sup> Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 25 червня 1998 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text)

<sup>416</sup> Конвенцію ратифіковано Законом № 832-XIV від 06.07.99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14#Text>

<sup>417</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). ECE/CEP/72/Rev.1, June 2014. URL: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), p. 126-127.

дозволу треба докладно визначити Законом про ІДД. Як того вимагають підпункти «с» – «g» пункту 1 Додатку IV до Директиви 2010/75/ЄС, у оголошенні має наводитися інформація, необхідна громадськості для її ефективної участі у відповідній дозвільній процедурі, зокрема, про процедуру громадського обговорення (строки, форми, відповідальних осіб) та можливості доступу до інформації, поданої оператором установки.

На нашу думку, Закон про ІДД має передбачати обов'язок дозвільного органу оприлюднювати оголошення про початок громадського обговорення через засоби електронного реєстру інтегрованих довкільних дозволів, також забезпечувати його оприлюдненняв інші способи, що гарантують доведення його до відома мешканців адміністративно-територіальних одиниць, які можуть зазнати впливу установки, а також інших заінтересованих осіб.

Закріплені у Законі про ІДД способи оприлюднення оголошення повинні відповідати вимогам положень Додатку IV до Директиви 2010/75/ЄС та статті 6 Оргузької конвенції про ефективне інформування громадськості. Обрані засоби інформування, на нашу думку, повинні забезпечувати якісне інформування максимально ширшого кола осіб. Для потреб процедури видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, як і для потреб процедури оцінки впливу на довкілля, необхідно визначати громадськість, як таку, що включає одну чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи<sup>418</sup>, тобто фактично усіх, без будь-яких обмежень щодо місця проживання, реєстрації чи діяльності.

#### *Доступ до інформації*

На виконання підпункту «а» пункту 1 Додатку IV до Директиви 2010/75/ЄС положення Закону про ІДД мають закріпити, що надана оператором установки документація, необхідна для видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, в тому числі заява на отримання (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, є відкритими і надаються громадськості для ознайомлення. Як цього вимагає частина шоста статті 6 Оргузької конвенції<sup>419</sup>,

<sup>418</sup> Пункт 2 частини першої статті 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

<sup>419</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). ECE/CEP/72/Rev.1, June 2014. URL: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), p. 147-149.

громадськості в процесі видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу має забезпечуватися доступ до всієї інформації, що стосується процесу видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, в міру її надходження. З цією метою доцільно закріпити вимогу про розміщення такої документації у електронному реєстрі інтегрованих довкільних дозволів, а також у паперовій формі у кількох загальнодоступних місцях у межах адміністративно-територіальних одиниць, які можуть зазнати впливу установки. На виконання міжнародних вимог Законом про ІДД доцільно передбачити, що громадськість має право безоплатно ознайомлюватися з інформацією за місцем розміщення, робити копії (фотокопії) та виписки із зазначеної документації.

У Законі про ІДД також варто закріпити й інші норми щодо інформування громадськості про установку. Зокрема, результати моніторингу викидів, отримані з використанням автоматизованих систем вимірювання, документи, складені контролюючим органом за результатами перевірки установок, а також періодичні звіти операторів установок про виконання умов інтегрованих довкільних дозволів мають бути доступними для громадськості. Ці документи можуть бути важливими в процесі прийняття рішення дозвільним органом про внесення змін до вже виданих інтегрованих довкільних дозволів<sup>420</sup>.

#### *Збір зауважень і пропозицій*

Згідно з пунктом 5 Додатку IV до Директиви 2010/75/ЄС, докладні механізми громадського обговорення (наприклад, шляхом подання письмових зауважень і пропозицій або шляхом проведення громадських слухань) визначаються державами самостійно. Водночас для різних етапів процедури повинні бути передбачені розумні часові рамки, які забезпечуватимуть достатній час для інформування громадськості, для підготовки та ефективної участі громадськості у процедурі.

<sup>420</sup> На нашу думку, інтегрований довкільний дозвіл може бути безстроковим, проте Законом про ІДД має передбачатися можливість внесення до нього змін за ініціативою оператора установки в разі змін у характері чи функціонуванні установки або в разі її розширення, а також за ініціативою дозвільного органу у разі необхідності перегляду чи оновлення умов такого дозволу. У такому випадку процедура внесення змін до інтегрованого довкільного дозволу має бути аналогічною процедурі його видачі з відповідними положеннями про участь громадськості.

Важливо зазначити, що протягом усього строку громадського обговорення, яке має тривати не менше ніж тридцять днів, Закон про ІДД повинен передбачати можливість громадськості подавати будь-які зауваження та пропозиції, які, на її думку, стосуються наданих оператором установки документів, самої установки чи її діяльності без необхідності їх обґрунтування. Встановлення обов'язку громадськості подавати зауваження з обґрунтуванням доцільності їх врахування прямо суперечитиме, зокрема, частині сьомій статті 6 Оргузької конвенції<sup>421</sup>.

На наш погляд, Закон про ІДД має передбачати принаймні дві основні форми громадського обговорення: збір письмових зауважень і пропозицій та проведення громадських слухань. Водночас, враховуючи практику проведення громадських слухань у рамках процедури оцінки впливу на довкілля, допустимо відійти від правила про обов'язковість проведення громадських слухань у кожній процедурі видачі інтегрованого довкільного дозволу і встановити спеціальний фільтр. Наприклад, у Законі про ІДД можна передбачити, що громадські слухання проводяться лише за умови, що для участі в них зареєструвалася не менше ніж визначена кількість осіб. Така умова забезпечить можливість розумно використовувати ресурси дозвільного органу у тих ситуаціях, коли зацікавленість громадськості у проведенні громадських слухань є дуже низькою або відсутньою. В разі включення до Закону про ІДД положень про узгоджувальну нараду, необхідно передбачити й участь громадськості у ній.

*Врахування зауважень і пропозицій громадськості та інформування про прийняте рішення*

Директива 2010/75/ЄС і Оргузька конвенція вимагають аби отримані під час громадського обговорення зауваження і пропозиції громадськості були належним чином враховані в процесі прийняття відповідного рішення. Отже, законом про ІДД має передбачатися, що ухвалюючи рішення про видачу інтегрованого довкільного дозволу та формуючи його умови, в разі видачі дозвільний орган розглядає, на рівні з іншими документами, заува-

<sup>421</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). ECE/CEP/72/Rev.1, June 2014. URL: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), p. 153.

ження і пропозиції громадськості. Відповідно до міжнародних стандартів<sup>422</sup>, Закон про ІДД повинен передбачати обов'язок дозвільного органу пояснити спосіб урахування зауважень і пропозицій громадськості у прийнятому ним рішенні.

З урахуванням частини другої статті 24 Директиви 2010/75/ЄС та частини дев'ятої статті 6 Оргуської конвенції Закон про ІДД повинен передбачати положення про інформування громадськості, зокрема через Інтернет, про прийняте за результатами процедури рішення та мотиви і міркування, що лягли в його основу. Відтак доцільно передбачити вимогу про оприлюднення виданого інтегрованого довкільного дозволу через засоби електронного реєстру інтегрованих довкільних дозволів. Також для інформування громадськості на території впливу установки Закон про ІДД має зобов'язувати дозвільний орган забезпечити ефективне оперативне оприлюднення інформації про видачу інтегрованого довкільного дозволу на такій території.

Викладена у запропонований нами спосіб модель дозвільної процедури з інтегрованими в ній механізмами участі громадськості відповідатиме міжнародним стандартам у цій сфері та вимогам Директиви 2010/75/ЄС.

Створення законодавчих рамок у сфері промислового забруднення, що сприятиме збереженню конкурентоздатності української промисловості на міжнародних ринках, розвитку екологічних інноваційних технологій, збереженню довкілля і здоров'я населення, консолідації зусиль для гармонізації з європейськими прагненнями «нульового забруднення», є можливим вже сьогодні. Більше того, модернізація промисловості на основі НДТМ нерозривно пов'язана з іншими вже існуючими екологічними зобов'язаннями для промисловості, зокрема, вимогами в рамках реалізації Національного плану скорочення викидів (НПСВ), Національно-визначеного внеску (НВВ-2), декарбонізації, інвестиційними зобов'язаннями, впровадженням Європейського зеленого курсу та досягненням Цілей сталого розвитку.

<sup>422</sup> Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention. ECE/MP.PP/10 – ECE/MP.EIA/SEA/5, November 2015. URL: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364\\_E\\_web.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf), para. 131.