

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Канівець Л.А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 349.6:504.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.5>

РЕГУЛЮВАННЯ ВИКИДІВ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН СТАЦІОНАРНИМИ ДЖЕРЕЛАМИ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Постановка проблеми. Експлуатація ресурсів природи, з урахуванням сучасних темпів обсягу виробництва, неминуче призводить до негативного впливу на стан оточуючого людину середовища в процесі освоєння таких ресурсів. Не втрачає своєї актуальності проблема екологічного стану повітряного середовища, рівень забруднення якого є надзвичайно високим.

Негативний вплив на стан атмосферного повітря справляють викиди забруднюючих речовин, що утворюються стаціонарними джерелами внаслідок виробничої діяльності. Адже нарощування обсягів виробництва промислової продукції неминуче призводить до збільшення обсягів викидів шкідливих речовин, особливо у великих містах. Останніми роками простежується тенденція до збереження стабільно високих показників забруднення повітряного басейну при певному спаді виробництва. Найбільший внесок у забруднення повітряного середовища роблять підприємства добувної, переробної промисловості, теплоенергетики. Незадовільний екологічний стан атмосферного повітря є визначальним фактором середовища існування людини, що завдає їй здоров'ю шкідливого впливу і зумовлює виняткову актуальність аналізу сучасних тенденцій правової регламентації викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали праці провідних вчених еколого-правової доктрини: В.І. Андрейцева, А.Г. Бобкової, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, Ю.С. Шемшученка та інших. З урахуванням досягнень наукової літератури, узагальнень правозастосовної практики, з огляду на доцільність проведення комплексного аналізу **метою статті** є з'ясування проблемних аспектів процедури дозвільного регулювання

викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами.

Виклад основного матеріалу. Одним із засобів скорочення негативних чинників впливу на якісний стан повітряного середовища є впровадження новітніх ресурсо- і енергозберігаючих технологій. У випадку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря господарюючі суб'єкти зазвичай економлять на впровадженні екологічних технологій і не дотримуються норм природоохоронного законодавства, що призводить до негативного впливу на здоров'я населення та стан довкілля загалом. А тому в умовах сучасних реалій вкрай важливим є забезпечення належної охорони повітряного середовища, збереження та відновлення його сприятливого стану. Одним із дієвих механізмів такої охорони є дозвільна система регулювання викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами.

Атмосферне повітря, як зазначає І.І. Каракаш, є тим природним оточенням, що підлягає охороні від негативного впливу з метою збереження його життєзабезпечуючих властивостей. Саме тому навколишнє середовище – це, перш за все, атмосферне повітря, що безпосередньо пов'язує суспільство, людину й усі інші живі істоти з природою [1, с. 308].

Атмосферне повітря визнається природним ресурсом, що використовується в різноманітних сферах життєдіяльності людини, згідно з висловленими у правовій доктрині поглядами, в тому числі як природний резервуар для викидів забруднюючих речовин. Хоча законодавчо як вид використання досі залишається невизначеним. Разом із тим висловлюється думка, що доречно говорити про використання не атмосферного повітря, а повітряного простору для розміщення забруднюючих речовин [2, с. 265].

В умовах сучасних реалій те, що використання атмосферного повітря атмосфероохоронним законодавством врегульовано не належно, є беззаперечним фактом. Слушною видається позиція посилення атмосфероохоронним законом екологоохоронної правооб'єктності атмосферного повітря та послаблення його природноресурсової правооб'єктності [3, с. 120–121].

Н.Р. Кобецька перевагу охоронних норм над нормами про використання атмосферного повітря пояснює першочерговою потребою в забезпеченні якісного стану атмосферного повітря, а отже, і екологічно-безпечних умов для життєдіяльності людини, стану природних об'єктів тощо. Як особливість правового регулювання охорони атмосферного повітря вчена зазначає те, що за законодавством охоронні вимоги спрямовані не до користувачів (як це традиційно для інших природних об'єктів), а до будь-яких господарюючих суб'єктів, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з використанням атмосферного повітря, але справляє негативний вплив на нього [4, с. 264].

Задля створення безпечного середовища, попередження негативного впливу атмосферного повітря на довкілля і здоров'я людей здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин у повітряне середовище шляхом видачі необхідного дозволу. Дозвіл виступає правовим засобом, за допомогою якого реалізується право на здійснення певних закріплених законодавством дій у системі господарської чи іншої діяльності, а дозвільне оформлення дій, які з тих чи інших підстав мають бути контрольовані, обліковані з боку компетентних державних органів, покликане уникнути неорганізованості, стихійності, безконтрольності в організації господарської системи [5, с. 68–69].

Дозвіл має охоплювати усі важелі, що є необхідними і достатніми для підвищення якості повітряного середовища, досягнення високих показників рівня охорони довкілля, як наслідок, забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності людини, захисту її життя і здоров'я.

Отже, необхідною умовою здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря визначається одержання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, тобто офіційного документа, який дає право суб'єктам господарювання експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання

встановлених відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну [6]. До прикладу, у 2018 році було видано 42,5 тис. дозволів на викиди в атмосферне повітря [7].

Для видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря за ч. 10 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлено низку умов: неперевищення протягом строку їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог щодо технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин. Тобто для того, щоб отримати такий дозвіл, підприємство має не порушувати нормативи викидів забруднюючих речовин.

Нині дієвого механізму щодо реальної перевірки такої інформації в дозвільного органу немає. Неналежний рівень контролю з боку держави має наслідком небажання господарюючих суб'єктів інвестувати в природоохоронні заходи. Натомість широкі можливості для порушення атмосфероохоронного законодавства, а тому одним із ключових завдань на найближчу перспективу має стати вдосконалення системи моніторингу, покращення якості здійснюваного контролю за викидами шкідливих речовин, із застосуванням сучасних приладів такого контролю.

Обов'язок щодо отримання господарюючим суб'єктом, об'єкт якого належить до першої, другої та третьої групи, а також об'єкт якого знаходиться на території зони відчуження, зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідного дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами закріплений у ч.ч. 5, 6 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря». Зазначене засвідчує, що викиди забруднюючих речовин у повітряне середовище стаціонарними джерелами можуть здійснюватися лише за наявності відповідного дозволу.

Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 16 серпня 2004 р. № 317 [8] затверджено Перелік типів устаткування, для яких розробляються нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел. А чи потребують стаціонарні джерела дозволу

на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, що утворюються в результаті їх експлуатації, якщо така діяльність не є вноормованою? Судова практика є неоднозначною, і нерідко під час розгляду і вирішення справ суди роблять висновки про відсутність необхідності отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря при зазначених обставинах [9]. Тоді як більш слушною видається позиція, згідно з якою щодо устаткування, для якого хоча і не розробляються нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел, проте наявність дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря є обов'язковою, бо таке устаткування є стаціонарним джерелом викиду шкідливих речовин [10].

За ст. 14 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» викиди забруднюючих речовин, для яких не передбачено розробку відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу, що надається суб'єкту господарювання уповноваженими законом органами, що визначені залежно від приналежності об'єкта до відповідної групи (першої та другої або третьої).

Отже, що стосується типів устаткування, щодо яких не передбачено розробку відповідних нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел, наявність дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря є обов'язковою за умови, якщо зазначене устаткування є стаціонарним джерелом викиду.

Здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами без дозволу варто визначати як підставу для застосування певних заходів впливу у сфері державного нагляду (контролю).

Вимоги до порядку анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами як документа дозвільного характеру визначені у ч. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Визначаються підстави, за яких дозвільний орган: 1) самостійно анулює документ дозвільного характеру; 2) може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходів реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру.

За зазначеною нормою підставами для анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними

джерелами дозвільним органом визначено такі: 1) звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру; 2) наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом; 3) наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей про припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця. Зазначений перелік є вичерпним.

Натомість у п. 10 постанови Кабінету Міністрів України № 302 [6] серед підстав анулювання дозволу органом, який його видав, значиться окрема (четверта) підстава: встановлення факту подання в заяві та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації. Це фактично надає право дозвільному органу самостійно анулювати дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами за результатами встановлення зазначеного факту поза зверненням до суду.

Тоді як ч. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації, а також здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення з наданням достатнього часу для цього, визначає як підстави (наявність хоча б однієї із них) для звернення дозвільного органу, що видав документ дозвільного характеру, до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру. Це фактично не дає змоги з зазначених підстав дозвільному органу безпосередньо приймати рішення про анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами.

У судовій практиці визнається протиправним і скасовується рішення дозвільного органу про анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, якщо воно прийнято зазначеним органом на підставі встановлення факту

надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації, з подальшим зобов'язанням дозвільному органу поновити такий дозвіл [11]. У цьому випадку встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах до неї недостовірної інформації не є підставою для анулювання дозвільним органом виданого дозволу на викиди, оскільки законом передбачено порядок звернення до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру з вищенаведеної підстави.

Отже, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», що також підтверджується усталеною судовою практикою, визначено чіткий алгоритм дій для дозвільного органу у разі встановлення факту подання в заяві про видачу дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами та документах до неї недостовірної інформації. Виникає питання: чи може інша особа, окрім дозвільного органу, права або інтереси якої порушено, самостійно звернутися до суду з позовом про анулювання такого дозволу? Відповідно, суб'єктом звернення до суду з позовом про застосування такого заходу реагування як анулювання документа дозвільного характеру може виступати певний дозвільний орган. Цьому зверненню має передувати встановлення фактів, що законом визначені як підстава для анулювання такого документа, зокрема, подання недостовірної інформації, що є можливим лише за наслідками проведення відповідної перевірки [12], що зумовлюється чітко регламентованою законом процедурою анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами.

Без сумніву, дозвільна процедура регулювання викидів у процесі експлуатації об'єктів має бути чіткою, послідовною, за відсутності ускладнень і різнотлумачень, а тому питання про підстави анулювання зазначених дозволів потребують відповідного законодавчого вдосконалення.

Вибраний Україною європейський вектор розвитку і зумовлена цим необхідність виконання прийнятих згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом міжнародних зобов'язань вимагає невідкладного вирішення проблем забруднення повітряного середовища. Так, одним з основних завдань Директиви Європейського Парламенту і Ради

2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) [13] є зменшення, запобігання та контроль викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Одним із способів розв'язання проблем забрудненого атмосферного повітря є зміна підходів до видачі документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі через оптимізацію процедур видачі, застосування принципу «єдиного вікна» та об'єднання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, на спеціальне водокористування, на здійснення операцій у сфері поводження з відходами в один консолідований документ – інтегрований або уніфікований дозвіл [14].

Так чи інакше можна стверджувати, що промисловий потенціал є тим чинником, що породжує високий рівень забруднення повітряного басейну. Особливо тривожною є ситуація з викидами, що утворюються внаслідок експлуатації стаціонарних джерел забруднення, які займають чільне місце серед джерел антропогенного впливу. А тому екологічний стан повітряного середовища потребує нагального усунення негативних явищ, що призводять до змін його якісного стану. Нині є першочергова потреба в узгодженості норм національного законодавства з міжнародними нормами.

Висновки. Загалом господарська діяльність, що супроводжується прямим чи опосередкованим впливом на стан атмосферного повітря за результатами здійснення викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами, потребує обов'язкового отримання господарюючим суб'єктом відповідного дозволу на здійснення таких викидів. Наявність дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря щодо типів устаткування, для яких не передбачено розробку відповідних нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел, є обов'язковою за умови, що таке устаткування є стаціонарним джерелом викиду. А застосування окремих підстав анулювання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами вимагає відповідних законодавчих змін задля усунення наявних неузгодженостей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2017. 438 с.

2. Юрескул В.О. Щодо правових засад окремих видів використання повітряного простору та атмосферного повітря. *Третє зібрання фахівців споріднених кафедр щодо обговорення стратегії еволюції аграрних, земельних, екологічних та природо-ресурсних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 7–10 червня 2018 р. Одеса, 2018. С. 263–265.

3. Каракаш І.І. Щодо правового регулювання відносин власності на атмосферне повітря. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 116–122.

4. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : Навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.

5. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. 271 с.

6. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 574.

7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» : Постанова Верховної Ради України від 14 січня 2020 р. № 457-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 30. Ст. 211.

8. Про затвердження Переліку типів устаткування, для яких розробляються нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 6 вересня 2004 р. № 1102/9701. *Офіційний вісник України*. 2004. № 36. Ст. 2436.

9. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2014 р. у справі № 813/8540/13-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37593500>.

10. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 18 січня 2016 р. у справі № 876/4406/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55352587>.

11. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 8 листопада 2016 р. у справі № 806/1862/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:..

12. Постанова Верховного Суду України від 30 жовтня 2018 р. у справі № 809/437/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77506899>.

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

14. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 49. Ст. 1677.

Канівець Л.А. РЕГУЛЮВАННЯ ВИКИДІВ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН СТАЦІОНАРНИМИ ДЖЕРЕЛАМИ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, що утворюються в процесі експлуатації стаціонарних джерел у виробничій діяльності. Встановлено, що незадовільний стан повітряного середовища, що зумовлений високими показниками техногенного впливу, негативно позначається на середовищі життєдіяльності людини, завдаючи її здоров'ю суттєвої шкоди. З'ясовано, що одним з основних чинників антропогенного впливу на якісний стан повітряного середовища є стаціонарні джерела.

Визнається, що дієвим інструментом у забезпеченні ефективної охорони атмосферного повітря, відтворенні його сприятливого стану є дозвільна процедура регулювання викидів. Встановлено, що дозвіл є саме тим фактором, за допомогою якого стає можливим суттєво підвищити рівень охорони та захисту повітряного басейну, а отже, і забезпечення безпечних умов середовища існування людини, захисту її життя та здоров'я. З'ясовано, що одержання дозволу на викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря є обов'язковою умовою для здійснення таких викидів у процесі експлуатації об'єкта. На підставі аналізу чинного законодавства, наукових доробок і правозастосовної практики зроблено висновок, що одержання дозволу є обов'язковим і щодо технічного устаткування, стосовно якого за чинним законодавством не передбачено розробку відповідних нормативів граничнодопустимих викидів шкідливих речовин за умови, що зазначене устаткування є стаціонарним джерелом впливу.

За результатами дослідження процедури анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря виявлено недоліки законодавчого регулювання щодо підстав анулювання зазначених дозволів, кола суб'єктів, уповноважених на здійснення таких дій, та запропоновано способи розв'язання наявних розбіжностей.

Ключові слова: атмосферне повітря, викиди, забруднюючі речовини, стаціонарне джерело забруднення, дозвіл, правова охорона.

Kanivets L.A. REGULATION OF POLLUTANT EMISSIONS BY STATIONARY SOURCES IN THE SYSTEM OF AIR PROTECTION MEASURES

The article is devoted to the features of legal regulation of pollutant emissions into the atmosphere, which are formed during the operation of stationary sources. The atmospheric air as a natural resource is subject, which can be used in various spheres of human activity, although legally as a type of use it remains unregulated. It is established that the unsatisfactory condition of the air, due to the high rate of human impact on it, has a negative effects on

human health and significantly their living conditions. It was found that one of the main factors of anthropogenic impact on the quality of the air are stationary sources that emit hazardous substances in the course of their activities.

It is recognized that an effective tool in ensuring the effective protection of atmospheric air, reproducing its favorable condition and improving quality is the permitting procedure for regulating emissions. It has been established that the permit is the factor that makes it possible to increase significantly in the level of protection and security of the air basin, and thus to ensure safe living conditions, protection of human life and health. In the process of analysis, it was determined that non-violation by the economic entity of the standards for emissions of pollutants is a necessary condition for obtaining a permit for such emissions. It is concluded that there are no effective tools for the actual verification of such information. In this regard, it is proposed to improve the system of monitoring and control of emissions of harmful substances, with the re-equipment of such control devices.

It has been found that the obtaining a permit for emissions of harmful substances into the atmosphere is a prerequisite for such emissions during the operation of the facility. Based on the analysis of current legislation and law enforcement practice, it was concluded that obtaining a permit is necessary for equipment for which the current legislation does not provide for the development of appropriate standards for maximum emissions of harmful substances, provided that this equipment is a stationary source of influence.

The issue of the grounds on which the permit is subject to revocation has been subjected to a detailed analysis. According to the results of the study of the procedure for revocation of permits for emissions of pollutants into the air revealed the shortcomings of the legislation on the application of certain grounds for revocation of these permits, namely determining the range of entities authorized to carry out such information. Ways to solve the existing differences are suggested. Emphasis grounds on the need to harmonize the norms of national legislation and international legal norms on the prevention and control of air pollution, which is the duty for Ukraine according its international obligations.

Key words: atmospheric air, emissions, polluting substances, stationary source of pollution, permission, legal protection.