



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

SIGRID RAUSING TRUST

**Правова охорона атмосферного повітря:
практичні аспекти**

**LEGAL PROTECTION of Air:
PRACTICAL ASPECTS**

Львів – 2011



Правова охорона атмосферного повітря: практичні аспекти

LEGAL PROTECTION OF AIR: PRACTICAL ASPECTS

SIGRID RAUSING TRUST

Львів
2011

Правова охорона атмосферного повітря: практичні аспекти. / За заг. ред. Жиравецького Т. М., Кравченко О.В., Львів: ЕПЛ, 2011. – 120 с.

Авторський колектив: *Кравченко С.М., доктор юридичних наук, професор, Джон Бонайн, професор права, Адам В.М., Булгакова М.Г., Жиравецький Т.М., Мелень О.М., Петрів А.Л.*

Переклад:
Хомечко Г.І.

Посібник присвячений проблемам охорони атмосферного повітря. Автори детально зупиняються на особливостях нормативно-правового забезпечення в галузі охорони атмосферного повітря, механізмах та інструментах державного регулювання охорони повітря. Особлива увага приділяється заходам контролю за дотриманням вимог у галузі охорони атмосферного повітря підприємствами, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Цікавим є також огляд законодавства і практики зарубіжних країн щодо правової охорони атмосферного повітря. Посібник розрахований на науковців, суддів та широкі кола зацікавленої громадськості.

Видання підготовлене у співпраці з Львівським національним університетом імені Івана Франка за фінансової підтримки

SIGRID RAUSING TRUST



Міжнародна благодійна організація
«Екологія–Право–Людина»

Адреса:
а/с 316, м. Львів, 79000, Україна
тел./факс: (032) 225-76-82, тел.: (032) 24-33-888
e-mail: epl@mail.lviv.ua,
<http://epl.org.ua>

Підписано до друку 04.05.2011. Формат 60x84/8. Гарнітура PetersburgГТ. Папір офс. Офсетний друк.
Наклад 1000 прим.
Ум. друк. арк. 6,5. Ум. фарбовідб. 6,8. Обл.-вид. арк. 5,9.

Друк ТОВ «Компанія «Манускрипт»»
вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008
тел./факс: (032) 235-51-40.

© МБО «Екологія-Право-Людина», 2011

ЗМІСТ

<p>Вступ. Стандарти забруднення атмосферного повітря (професор Джон Ю. Бонайн).....4</p> <p>Розділ 1. Нормативно-правове забезпечення в галузі охорони атмосферного повітря (Тарас Жиравецький)7</p> <p>Розділ 2. Механізми та інструменти державного регулювання охорони атмосферного повітря (Володимир Адам, Тарас Жиравецький, Ольга Мелень-Забрамна, Андрій Петрів)..... 17</p> <p>2.1. Нормування викидів забруднюючих речовин (Ольга Мелень-Забрамна)..... 20</p> <p>2.2. Регулювання викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами (Ольга Мелень-Забрамна)..... 22</p> <p>2.3. Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря (Ольга Мелень-Забрамна)..... 23</p> <p>2.4. Дозвільна система та система державних експертиз (Тарас Жиравецький, Ольга Мелень-Забрамна, Андрій Петрів)..... 24</p> <p>2.5. Санітарно-захисні зони (СЗЗ) (Ольга Мелень-Забрамна)..... 29</p> <p>2.6. Державний облік та моніторинг (Ольга Мелень-Забрамна)..... 33</p> <p>2.7. Практичні аспекти дотримання природоохоронного законодавства при виданні дозвільних документів підприємствам на викиди забруднюючих речовин (Володимир Адам)..... 35</p> <p>2.8. Будівництво нових об'єктів та вплив на атмосферне повітря: питання врахування сумарних концентрацій забруднюючих речовин в повітрі в зонах впливу нових об'єктів (Андрій Петрів)..... 41</p>	<p>Розділ 3. Контроль за дотриманням вимог у галузі охорони атмосферного повітря підприємствами, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря (Тарас Жиравецький) 49</p> <p>3.1. Система й компетенція органів, що здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря..... 50</p> <p>3.2. Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря..... 56</p> <p>Розділ 4. Законодавство і практика зарубіжних країн щодо правової охорони атмосферного повітря (професор Світлана Кравченко, Мар'яна Булгакова) 62</p> <p>4.1. Інтерпретація прав людини для охорони довкілля, включаючи повітря, у судовій практиці Європейського суду з прав людини (професор Світлана Кравченко)..... 62</p> <p>4.2. Регулювання викидів парникових газів в Україні та світі (Мар'яна Булгакова)..... 71</p> <p>Висновки (Тарас Жиравецький) 82</p> <p>ДЖЕРЕЛА..... 86</p> <p>ЛІТЕРАТУРА 89</p>
--	--

ВСТУП. СТАНДАРТИ ЗАБРУДНЕННЯ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ¹

Джон Ю. Бонайн²

Забруднення повітря є одним з основних чинників проблем зі здоров'ям у багатьох кутках світу. (Статистика Світової організації здоров'я).

Регуляторний контроль за викидами забруднюючих речовин у повітря може здійснюватися різними шляхами. Для того, щоб зрозуміти будь-який нормативний акт, що стосується забруднення повітря, важливо поставити такі питання:

- 1) Чи цей законодавчий акт встановлює чіткі, вимірювальні обмеження стосовно забруднення з боку окремих підприємств чи він просто містить нечіткі твердження, які важко зрозуміти і реалізувати?
- 2) Чи існують у ньому чіткі кількісні обмеження щодо гранично допустимого забруднення, які базуються на понятті *бажаної якості повітря*, яким люди дихають у цій місцевості, чи на понятті *технологічної спроможності підприємств*, які спричиняють забруднення? Чи можливо нормативний акт передбачає поєднання цих двох понять?
- 3) Чи регуляторні обмеження встановлені заздалегідь для цілої території X для цілого класу промислової діяльності

- чи вони встановлені на індивідуальній основі для окремих підприємств?
- 4) Чи нормативний акт стосується підприємств, які забруднюють повітря, чи громадян, які дихають цим повітрям?
 - 5) Чи нормативний акт забезпечує постійний моніторинг викидів окремих підприємств і чи він встановлює чіткі покарання за фальсифікацію моніторингу та недотримання кількісних обмежень?
 - 6) Чи покарання за недотримання кількісних обмежень є достатньо сильним, щоб змінити поведінку підприємств-забруднювачів?
 - 7) Чи можуть окремі громадяни вимагати в суді виконання певних заходів для усунення порушень кількісних обмежень чи тільки державні органи можуть подавати такі позови?

У цьому короткому вступі декілька з цих пунктів будуть розглянуті детальніше.

Якість повітря, технологічна спроможність чи балансування

Кінцева мета будь-якого захисного регуляторного режиму є врятувати життя, не допустити захворювання чи захистити довкілля та естетичні цінності. Втім більшість статутів містять вимогу, щоб орган-виконавець зосереджувався на більш конкретних та означених цілях. Далі орган трансформує безпосередні цілі у регулятивні норми, які можна обстоювати.

Якість повітря. Згідно підходу, який базується на якості повітря, державний орган зосереджується в основному на якості повітря, яке отримує населення. Закон декларує спочатку певну загальну ціль стосовно негативного впливу забруднення повітря. Ціль може супроводжуватися конкретикою (наприклад,

¹ Вступ частково базується на матеріалах, які я опублікував у своїй книзі John E. Bonine and Thomas O. McGarity, THE LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION (West Publishing Company, Minnesota, 1992).

² Професор Бонайн працював у регулятивному відділі Агенції з охорони довкілля США у Вашингтоні (округ Колумбія), де відповідав за усе правове консультування програми із забруднення повітря для Сполучених Штатів. Потім він став професором права в Орегонському університеті, штат Орегон, США.

не більше 5 захворювань на рак), але частіше вона висловлена більш загально (наприклад, здорове повітря). Деколи цей підхід називають спрямованим на здоров'я чи спрямованим на довкілля.

Далі на основі досліджень у сфері охорони здоров'я чи міжнародних стандартів орган визначає кількісну концентрацію або відсоток забруднюючої речовини у навколишньому повітрі, які відповідатимуть цілі. Далі йде процес досягнення стандарту якості повітря у певній географічній місцевості. Орган повинен вирахувати загальну кількісну масу забруднення у місцевості, використовуючи модель, яка співвідносить цю загальну кількість із бажаною якістю навколишнього повітря. У кінцевому рахунку орган повинен розподілити загальне навантаження на окремі існуючі джерела, можливо резервуючи якусь частку навантаження для джерел, які будуть споруджені у майбутньому. Кожне джерело забруднення, яке викидає у довкілля забруднення більше своєї допустимої норми, відповідно повинне зменшити свої об'єми викидів.³

Технологічна спроможність. Згідно підходу, що базується на спроможності, влада визначає не те, що *потрібно* зробити (як у попередньому підході), а що *реально можна* зробити. Розробник спочатку визначає стандарт в загальних поняттях, такі як “найкращі наявні технології” чи “найнижчий можливий рівень викидів”, в якій мірі чи на яку суму джерела забруднення повинні реалізовувати технологію контролю. Потім орган розподіляє промисловість на категорії та підкатегорії відповідно до виробничих процесів, які використовуються, видів продуктів та потоків відходів, терміну використання обладнання та вартість технологій контролю та інші фактори, які, на думку органу та його спеціалістів, є важливими. Далі орган аналізує технології контролю,

які використовуються у певній галузі промисловості та у галузях з подібним рівнем викидів, а також відповідні технології, які можуть бути на пробних підприємствах або на нижчих етапах розвитку. Нарешті, орган або наказує застосовувати конкретну технологію контролю для усіх підприємств, що підлягають регулюванню, або встановлює кількісні вимоги, які спонукають їх застосовувати конкретну технологію контролю чи еквівалентну технологію.⁴

Балансування. Поміж підходом, що базується на жорсткому контролюванні якості повітря (який не враховує аспекти спроможності) та чистим підходом, що базується на спроможності (який не враховує впливу певної вимоги на здоров'я та довкілля) знаходиться підхід, що базується на балансуванні затрат та результатів. Визначаючи відповідний рівень технології та якості повітря, орган має право збалансовувати фактори економічної та технологічної прийнятності чи фактор витрат певної галузі промисловості з фактором охорони здоров'я та довкілля. Таке збалансування може проводитися з різним ступенем аналітичної строгості, починаючи з якісного розгляду усіх факторів балансування і до кількісної оцінки затрат та результатів різних регуляторних можливостей.⁵

³ До прикладів підходу, що базується на якості повітря, у Сполучених Штатах належать Національні стандарти якості навколишнього повітря, задекларовані у розділі 109 Закону про чисте повітря та Стандарти якості води, викладені у розділах 302 та 303 (е) Закону про чисту воду.

⁴ Прикладом підходу, який базується на спроможності, у Сполучених Штатах можна вважати інструкції та обмеження щодо “найкращої наявної технології” та “найкращої традиційної технології”, викладені у розділі 306 Закону про чисту воду та у розділі 111 Закону про чисте повітря; “найкращі наявні технології контролю” для нових джерел у регіонах з чистим повітрям, викладені у розділі 165 Закону про чисте повітря; вимога щодо “найнижчого можливого рівня викидів” для нових джерел в недосяжних регіонах, викладена у розділі 173 Закону про чисте повітря.

⁵ Більшість прикладів підходу, що базується на балансуванні, походять з регуляторних схем, які вимагають, щоб орган виконував функцію порогового ліцензування, включаючи “необґрунтований негативний вплив на людину чи довкілля”, яка збалансовує поріг Розділу 6 Закону про контроль за токсичними речовинами та Розділів 3 та 6 Федерального закону про інсектициди, фунгіциди та родентициди.

Накази та стимули

Підходи до регулювання також можуть розрізнятися відповідно до намагань влади стимулювати бажану поведінку та обмежувати небажану поведінку.

Накази. Орган, що застосовує наказовий підхід, встановлює певну поведінку в один з двох способів. Орган може чітко встановити технологію контролю, яку має застосовувати джерело забруднення, або процедури функціонування, яких воно має притримуватися. В інших справах орган встановлює кількісний рівень (застосовуючи підходи, що базуються на якості повітря, спроможності чи балансуванні), якого об'єкт регулювання повинен притримуватися незалежно від того, яке обладнання чи процедури він буде використовувати.⁶

Стимули. Згідно підходу, що базується на стимулах, орган намагається непрямо керувати поведінкою, заохочуючи “бажану” поведінку грантами, податковими канікулами, і т. і. чи караючи “небажану” поведінку податками, оплатами та іншими економічними важелями. Навіть цивільні та кримінальні покарання, які підтримують командний підхід, можна розглядати як форми підходу, що базуються на негативному стимулі. Втім вони діють після довершення факту і переважно не розраховуються наперед, щоб повідомити об'єкту регулювання конкретну вартість

кожної одиниці небажаної поведінки. Окрім того, існує елемент морального тавра, яке супроводжує порушення наказу, і який відсутній, якщо об'єкт регулювання реагує на заздалегідь визначений стимул.

Групові чи індивідуальні

Регуляторні накази чи стимули можуть бути загальними і покривати широке коло об'єктів регулювання, або ж вони можуть бути вузько зосереджені на окремому об'єкті.

Загальний підхід. Загальний підхід переважно передбачає національні чи регіональні правила для промисловості. Регулятивна норма може застосовуватися щодо окремих компаній на індивідуальній основі у дозвільних чи ліцензійних процедурах, але державний орган, що видає дозволи, має мало прав відхилитися від загальної норми або взагалі їх не має.⁷

Індивідуальний підхід. Індивідуальний підхід встановлює вимоги щодо контролю за забрудненням, базуючись на аналізі індивідуальних продуктів та індивідуальних джерел. Індивідуальні вимоги зазвичай реалізуються в індивідуальних ліцензійних чи дозвільних процедурах.

⁶ Прикладом визначення певного обладнання чи процедури є оригінальні версія стандартів азбесту Агенції з охорони довкілля, викладена у розділі 111 Закону про чисте повітря, яка визначає як потрібно зволожувати матеріали, що містять азбест, у процесі знесення будівель. Після того, як Верховний суд постановив, що Агенція з охорони довкілля не мала достатніх повноважень, щоб визначати конкретне обладнання чи процедуру у справі Адамо Рекінк корпорейшн проти Сполучених Штатів 434 U.S. 725, 98 S.Ct. 566, 54 L.Ed.2d 538 (1978), Конгрес надав агенції таке повноваження. Більшість стандартів, що базуються на технології, вимагають, щоб орган визначати кількісні викиди чи поточні обмеження, які відображають ступінь зменшення забруднення, яке досягається завдяки застосуванню технології, яку дослідила агенція.

⁷ Прикладом загального підходу можуть служити укази щодо зонування, національні стандарти, що базуються на технологіях, викладені у розділах 301 та 304 Закону про чисту воду, та національні стандарти викидів для небезпечних речовин-забруднювачів повітря згідно розділу 111 Закону про чисте повітря.

Розділ 1.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього природного середовища, невід'ємною частиною середовища проживання людини, рослин і тварин. Від його якісного стану залежать водночас і умови життя на Землі, і саме життя. У цей час негативний антропогенний вплив на цей природний компонент привів до істотного погіршення його якості, що відбивається і на здоров'ї населення, і на стані навколишнього середовища в цілому.

На якість атмосферного повітря головним чином впливають викиди шкідливих речовин підприємств промисловості й житлово-комунального господарства. За даними державної статистичної звітності 2009 року, основними забруднювачами атмосферного повітря є підприємства переробної і добувної промисловості та підприємства електро- і теплоенергетики (відповідно 31 і 21 та 40 відсотків загального обсягу викидів забруднюючих речовин, що надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення). Викиди забруднюючих речовин пересувними джерелами становлять 39 відсотків загальної кількості викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Викиди забруднюючих речовин автомобільним транспортом становлять 91 відсоток забруднюючих речовин, що викидаються пересувними джерелами.⁸

За таких умов серед інших видів охорони атмосферного повітря принципового значення набувають саме засоби правової охорони. Створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази є одним із найважливіших способів реалізації державної політики у сфері

охорони та раціонального використання атмосферного повітря.

Стан атмосферного повітря впливає на здоров'я населення, благополуччя навколишнього середовища в цілому, на результати діяльності різних галузей народного господарства, а тому назріла гостра необхідність прийняття найенергійніших заходів для його охорони. Таким чином, актуальність даного дослідження обумовлена об'єктивною потребою в охороні атмосферного повітря як фактору в підтримці сприятливих природних умов і здоров'я людини.

Хоча в Україні діє законодавство, спрямоване на охорону атмосферного повітря, воно є недостатньо досконалим для досягнення поставленої мети. Вирішуючи проблему охорони атмосферного повітря, Україна, як і інші держави світу, на законодавчому рівні передбачає заходи, спрямовані на обмеження і нейтралізацію шкідливих техногенних впливів на атмосферу. Законодавство про охорону атмосферного повітря є складовою частиною екологічного законодавства і спрямоване на збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відновлення і поліпшення для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також відвернення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище.⁹

На сьогодні створено досить широку законодавчу і наукову базу для розвитку правової охорони атмосферного повітря. Вона здійснюється у тому числі з урахуванням

⁸ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Голос України від 14.01.2011. № 6.

⁹ Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища). К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. С. 254.

тих принципів і основ, що були закладені й закріплені ще законодавством колишнього СРСР, а також вироблених наукою відповідних пропозицій і рекомендацій. Значний внесок у справу вдосконалення законодавства у галузі охорони атмосферного повітря зробили такі вчені, як М.М. Бринчук, Н.В. Барбашова, Г. І. Балюк, А.П. Гетьман, А.І. Жмотов, М.І. Малишко, В.Л. Мунтян, В.В. Петров, В.К. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, Н.Р. Малишева та ін. Разом з тим варто зазначити, що існуючі в цей час науково-правові дослідження в сфері охорони атмосферного повітря нечисленні й присвячені лише окремим його аспектам. Дослідження питань ефективності правового регулювання охорони атмосферного повітря, вивчення державної політики в цій сфері й досі знаходяться у стадії постановки проблеми.

Правова охорона атмосферного повітря в Україні будується на досить розгалуженій системі нормативних актів різної юридичної сили. Однак попри все це рівень її ефективності далекий від оптимального. Вченими неодноразово порушувалося питання щодо оптимальної побудови системи правових актів у сфері охорони атмосферного повітря. Так, наприклад, на думку В.Л. Мунтяна, практичні заходи із охорони атмосферного повітря, передбачені правовими актами, необхідно здійснювати за такими основними напрямками: а) планування території населеного пункту і промислового майданчика; б) удосконалення технологічних процесів і заборона викидати в атмосферу відходи виробництва без попереднього їхнього очищення; в) поліпшення благоустрою населених пунктів; г) охорона атмосферного повітря у зв'язку з розширенням застосування хімічних засобів боротьби зі шкідниками сільського господарства; забезпечення радіаційної безпеки населення; д) організація санітарного нагляду і здійснення контролю за забезпеченням охорони атмосферного повітря; е) притягнення порушників законодавства про охорону атмосферного повітря до відповідальності.¹⁰

¹⁰ Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. К., 1973. С. 150.

М.І. Малишко наголошує на подальшій систематизації правових норм з охорони атмосферного повітря, бо упорядкована нормативна база – одна з необхідних умов підвищення ефективності контролю у зазначеній сфері.¹¹

На думку Н.В. Барбашової, у законодавстві України, яке регулює забезпечення екологічної безпеки при здійсненні господарської діяльності, можна виокремити три основні нормативні блоки: стандартизація, нормування і контроль забруднення навколишнього середовища; економіко-правовий механізм природокористування; екологічна експертиза.¹²

Деякі вчені наголошують на тому, що правове регулювання охорони атмосферного повітря полягає у встановленні граничнодопустимих норм концентрації забруднюючих речовин у ньому і гранично допустимого рівня фізичного впливу на нього для діючих виробничо-господарських одиниць, заборони вводити в експлуатацію тільки-но побудовані та реконструйовані об'єкти без пило- та газозуловлювальних устаткувань і відповідного порядку прийому їх в експлуатацію, заходів щодо зниження антропогенного впливу автомобільного транспорту на середовище (шляхом проведення діагностики транспорту, а також розробки і реалізації транспортних схем міст).¹³

Безумовно, викладені міркування вчених є слушними, втім, на нашу думку, найбільш оптимальним вбачається виділення таких груп еколого-правових норм, спрямованих на регулювання охорони атмосферного повітря: 1) загальні норми екологічного права, які визначають функції, завдання та повноваження суб'єктів охорони атмосферного повітря, принципи охорони, тощо; 2) норми, що регулюють порядок стандартизації і нормування в галузі охорони атмосферного повітря; 3) норми екологічного права, які визначають

¹¹ Малишко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. К., 1982. С. 33.

¹² Барбашова Н.В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарської діяльності: Автореф. дис. канд. юрид. наук. К., 1999. С. 8.

¹³ Природа и закон. К., 1991. С. 112.

порядок організації та здійснення державного обліку й моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря; 4) еколого-правові норми, що регулюють організацію державного контролю за дотриманням законодавства про охорону атмосферного повітря; 5) еколого-правові норми, які регламентують заходи щодо охорони атмосферного повітря; 6) еколого-правові норми, які встановлюють відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють певні відносини у сфері охорони атмосферного повітря, вважаємо за доцільне провести такий аналіз з позиції юридичної сили того чи іншого нормативно-правового акта, а далі зупинитись на окремих групах еколого-правових норм.

Правовою основою використання та охорони атмосферного повітря вважається Конституція України. Тут у ст. 13 проголошується право власності Українського народу на атмосферне повітря, а також право на користування ним. Однак у такому формулюванні ця норма Основного закону містить чимало застережень. Адже завдяки своєму газоподібному стану та постійній циркуляції атмосферне повітря не може бути суто національним надбанням і перебуває у спільному користуванні всіх держав та народів світу. Його практично неможливо індивідуалізувати, а, отже, й реалізувати один з елементів права власності – право володіння. Як природний об'єкт його також не можна закріпити за певним користувачем. Неможливо також реалізувати право розпорядження атмосферним повітрям, крім як вилучивши окремі його компоненти з природного середовища з метою використання. Тому приналежність атмосферного повітря будь-якому суб'єкту на праві власності – всього лиш декларація, яку неможливо реалізувати чи забезпечити його захист.¹⁴

¹⁴ Право довкілля (екологічне право): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. // За ред. П. Д. Пилипенка. К.: Ін Юре, 2010. С. 301.

Норми Конституції є основоположними, загальними щодо тих норм, які містяться у спеціальних екологічних законах, у першу чергу в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Тому перелічені вище норми належать до загальних засад, на яких здійснюється еколого-правова охорона атмосферного повітря. Проте слід наголосити, що, по-перше, норми Конституції є нормами прямої дії, а, по-друге, саме на основі норм Конституції України і у чіткій відповідності до них приймаються всі інші законодавчі акти, в тому числі й ті, що регулюють питання правової охорони атмосферного повітря.

На міжнародному рівні охорона й використання атмосферного повітря забезпечується Конвенцією про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (Женева, 13 листопада 1979 р.) Конвенцією про охорону озонного шару (Відень, 1985 р.), Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озонний шар (Монреаль, 1987 р.), Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату¹⁵, Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату¹⁶ та деякими іншими актами.

Провідна роль у регулюванні відносин у сфері використання та охорони довкілля належить законам України. Вони займають центральне місце і в механізмі правового регулювання охорони атмосферного повітря. До комплексних екологічних законів, тобто законів, що містять норми про охорону навколишнього середовища, зокрема охорону атмосферного повітря, належить Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.¹⁷ Він є визначальним для усієї галузі екологічного права, оскільки містить чимало положень принципового характеру, встановлюючи тим самим основні

¹⁵ Відомості Верховної Ради України 1996, № 50 від 10.12.96. С. 277.

¹⁶ Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Закон України від 4 лютого 2004 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

¹⁷ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. // ВВР. 1991. № 41. Ст. 546.

напрями державної політики у сфері взаємодії суспільства і природи. Базовими для екологічного права є норми цього закону, де фактично визначається предмет правового регулювання, принципи охорони довкілля, екологічні права й обов'язки громадян, а також гарантії здійснення цих прав та забезпечення виконання обов'язків.

Законодавство про охорону атмосферного повітря є складовою частиною екологічного законодавства і спрямоване на збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відновлення і поліпшення для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також відвернення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище. Правові, організаційні та екологічні вимоги в галузі охорони і використання атмосферного повітря були визначені Законом України «Про охорону атмосферного повітря»¹⁸ від 16 жовтня 1992 р., розробленим відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зараз діє нова редакція цього Закону від 21 червня 2001 р. Особливість цього нормативного акта полягає у тому, що він є безпосередньою основою для організації охорони атмосферного повітря. Крім того, цей закон став певним орієнтиром для подальшої правотворчої діяльності в окресленій сфері, чітко визначивши її перспективні напрямки.

До правових заходів охорони і використання атмосферного повітря належать: регламентація нормування викидів забруднюючих речовин та шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря, встановлення вимог щодо здійснення заходів, спрямованих на охорону атмосферного повітря в процесі господарської діяльності; визначення організаційного і економічного механізму регулювання діяльності з охорони повітря.

Варто підкреслити, що прийняття Закону України «Про охорону атмосферного повітря»

стало суттєвим кроком на шляху до створення якісної нормативно-правової бази у даній сфері¹⁹. Проте врегулювати всі питання правової охорони атмосферного повітря він не зміг. Зокрема, в законі не приділено належної уваги суб'єктам правової охорони атмосферного повітря, взагалі не визначено функції, завдання та їхні повноваження.

Норми про охорону атмосферного повітря містяться в інших спеціалізованих законодавчих актах. Зокрема, в «Основах законодавства України про охорону здоров'я»²⁰ в частині: встановлення вимог щодо охорони навколишнього природного середовища як важливої передумови життя і здоров'я людини (ст. 6), встановлення в Україні єдиних санітарно-гігієнічних вимог до планування і забудови населених пунктів, очистки і знешкодження промислових і комунально-побутових викидів (ст. 27), тощо; в Законі України «Про основи містобудування»²¹ в частині забезпечення екологічної безпеки при проектуванні та розміщенні містобудівних об'єктів (ст. 19); в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»²² в частині встановлення гігієнічних вимог до атмосферного повітря в населених пунктах, повітря у виробничих та інших приміщеннях (ст. 19); в Законі України «Про транспорт»²³ у частині охорони навколишнього природного середовища, включаючи атмосферне повітря, в процесі експлуатації транспорту, розміщення споруд транспорту (ст. 16); в Законі

¹⁹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» / Г.І. Балюк, І.С. Гриценко, Т.Г. Ковальчук [та ін.] / За редакцією Г.І. Балюк. К.: Юрінком, 2011. С.5.

²⁰ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 // Відомості Верховної Ради України 1993, № 4 від 26.01.1993.

²¹ Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 // Відомості Верховної Ради України 1992, № 52 від 29.12.1992.

²² Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. // Голос України. 1994. 8 квітня.

²³ Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 // Відомості Верховної Ради України 1994, № 51 від 18.12.1994.

¹⁸ Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992р. в редакції Закону від 21 червня 2001 року №2556—III // Відомості Верховної Ради України. 2001, № 48. Ст. 252.

України «Про автомобільний транспорт»²⁴ у частині використання земель автомобільним транспортом та стандартизації і сертифікації на автомобільному транспорті, спрямованих на охорону довкілля; в Законі України «Про пестициди і агрохімікати»²⁵ в частині встановлення вимог щодо безпеки здоров'я людини та довкілля при здійсненні діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами (ст. ст. 3–8); в Законі України «Про екологічну експертизу»²⁶, яка проводиться з метою запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

Належний рівень правового забезпечення у сфері охорони й використання довкілля досягається завдяки оптимальному поєднанню норм вищої юридичної сили та норм, що містяться в актах підзаконного характеру. Їхня система є доволі розгалуженою, оскільки чимало державних інституцій чи то виконавчої влади чи місцевого самоврядування наділені повноваженнями ухвалювати такі акти. Зокрема, нормативний характер у сфері регулювання відносин взаємодії суспільства й природи мають Укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У системі джерел екологічного права достатньо широко представлені акти Президента України. Ухвалені на виконання повноважень, що передбачені для глави держави Конституцією України Укази Президента, є обов'язковими до

виконання і спрямовані зазвичай на виконання та їхнього ефективного застосування усіма уповноваженими органами та громадянами. Характерними у цьому плані можна вважати Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 року, Указ Президента України «Про положення про Міністерство екології та природних ресурсів»²⁷.

Значну кількість нормативно-правових актів у сфері охорони атмосферного повітря складають постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Одним із основних правових засобів охорони атмосферного повітря є державна система моніторингу якості довкілля – система спостережень, збирання, оброблення, передавання, зберігання та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки. Відповідно до «Положення про державну систему моніторингу довкілля», що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391²⁸ та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» № 343 від 09.03.1999 р.²⁹ до об'єктів моніторингу атмосферного повітря належить атмосферне повітря, у тому числі атмосферні опади та викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Кабінетом Міністрів України затверджений перелік найбільш поширених і небезпечних

²⁴ Закон України «Про автомобільний транспорт» від 5.05.2001 // Відомості Верховної Ради України 2001, № 22 від 01.06.2001.

²⁵ Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2.03.95 // Відомості Верховної Ради України 1995, № 14 від 04.04.95, ст. 91.

²⁶ Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 // Відомості Верховної Ради України 1995, № 8 від 21.02.95, ст. 54.

²⁷ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 року // Офіційний вісник України від 17.12.2010–2010 р., № 94 С. 15, ст. 3334.

²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного обігу в галузі атмосферного повітря», від 04.01.2002 р., ст. 2274.

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря» від 13.03.2002 р., № 29 (Офіційний Вісник України, 2002, №12 від 05.04.2002 р., ст. 571).

забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню. Зокрема, Постанова від 29 листопада 2001 р. № 1598 «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню».³⁰ Серед найбільш поширених забруднюючих речовин є оксиди азоту, діоксид та інші сполуки сірки, оксид вуглецю, озон, тощо. До небезпечних забруднюючих речовин Кабінет Міністрів України відніс метали та їхні сполуки, органічні аміни, леткі органічні сполуки, стійкі органічні сполуки, хлор, бром та їхні сполуки, фтор та його сполуки, тощо. Наказом МОЗ № 30 від 23.02.2000 р. затверджено списки та введено в дію гігієнічні регламенти шкідливих речовин у повітрі робочої зони і атмосферному повітрі населених місць.³¹

Постановою Кабінету Міністрів України № 1655 від 13.12.2001 р. затверджено Порядок ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря³² (надалі – Порядок). Порядок визначає єдину систему ведення в галузі охорони атмосферного повітря державного обліку об'єктів (підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності), які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних

факторів (надалі – об'єкти, які справляють шкідливий вплив).

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 299 «Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря»³³ встановлює механізм розроблення та затвердження науково обґрунтованих нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з метою уникнення, зменшення чи запобігання негативним наслідкам забруднення атмосферного повітря. Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря у місцях постійного чи тимчасового перебування людей встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, до яких належать: нормативи якості атмосферного повітря; граничнодопустимі рівні акустичного, електромагнітного, іонізуючого, інших видів впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря населених пунктів. Нормативи розробляються з урахуванням вимог міжнародних стандартів, норм, рекомендацій із врахуванням ступеню впливу фізичних та біологічних факторів на населення, їхні граничнодопустимі рівні, концентрації забруднюючих речовин, встановлених МОЗ; кліматичних умов; можливість транскордонного перенесення забруднюючих речовин, тощо.

Щодо шкідливих впливів фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря, то тут нормування здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 300 «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря».³⁴

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню» від 29 листопада 2001 р. № 1598 (Офіційний Вісник України від 21.12.2001 № 49. С. 29. Ст. 2187).

³¹ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження списків і введення в дію гігієнічних регламентів шкідливих речовин у повітрі робочої зони і атмосферному повітрі населених місць» від 23.02.2000 р. № 30.

³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», від 30.03.1998 р. № 391 (Офіційний Вісник України від 16.04.1998, № 13. С. 91).

³³ Протокол до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані щодо важких металів від 24.06.1998 р., <http://www.unesc.org>.

³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря», від

Важливим заходом охорони атмосферного повітря є регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами забруднення. Законодавством встановлюється порядок виникнення права на викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря, права і обов'язки юридичних і фізичних осіб, що володіють стаціонарними джерелами викидів, та відповідальність за наслідки порушень вимог експлуатації цих джерел, тощо.

Право на викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря виникає після отримання відповідними юридичними і фізичними особами дозволу на викид у порядку, визначеному Положенням про порядок розроблення та затвердження нормативів гранично-допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1780.³⁵

У разі порушення умов і вимог щодо охорони і використання атмосферного повітря, передбачених дозволами, діяльність підприємств, установ і організацій, пов'язана з викидами забруднюючих речовин, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена відповідно до статті 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р.³⁶

13.04.2002 р. № 300 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12. Ст. 572).

³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», від 20.12.2001 р. № 1780 (Офіційний Вісник України від 18.01.2002, № 1. Ст. 12).

³⁶ Постанова Верховної Ради України Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища. від

Серед постанов Кабінету Міністрів України можна також виділити такі: «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» № 301 від 13 березня 2002 р.³⁷; «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 – суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи» № 302 від 13 березня 2002 р.³⁸; «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря» № 303 від 13 березня 2002 р.³⁹, тощо.

Отже, незважаючи на досить значну кількість урядових актів у сфері охорони атмосферного повітря, й досі відсутні документи, що мають передбачити конкретні заходи щодо збереження, поліпшення і відновлення

20 жовтня 1992 // Відомості Верховної Ради України. 1992. №46. Ст. 637.

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» від 13 березня 2002 р. № 301 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12. Ст. 573)

³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «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 – суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи» від 13 березня 2002 р. № 302 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12. Ст. 574).

³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря» № 303 від 13 березня 2002 р (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12. Ст. 575).

стану атмосферного повітря, регламентувати механізм його правової охорони і головного напрямку останньої – контролю.

Велика кількість нормативно-правових актів у сфері охорони атмосферного повітря приймається спеціально уповноваженими на те центральними органами державної виконавчої влади (міністерствами, державними комітетами та іншими відомствами), які мають позавідомчий характер, а також органами державної влади та місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим й інших адміністративно-територіальних одиниць. До таких актів у першу чергу слід відносити накази Міністерства охорони навколишнього природного середовища: № 177 від 10 травня 2002 р. «Про затвердження Інструкції про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справляти шкідливий вплив на здоров'я і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря»; № 66 від 14 лютого 2002 р. «Про організацію робіт по розробленню та затвердженню нормативів гранично-допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел»; № 317 від 16 серпня 2004 р. «Про затвердження Переліку типів устаткування, для яких розробляються нормативи гранично-допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел»; № 286 від 30 липня 2001 р. «Про затвердження Порядку визначення величин фонових концентрацій забруднювальних речовин в атмосферному повітрі»; № 298 від 9 серпня 2001 р. «Про затвердження інструкції про проведення інвентаризації викидів важких металів в атмосферне повітря»; № 38 від 18 травня 1995 р. «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» та інших. Важливе місце в охороні атмосферного повітря займають норми технічного характеру. У багатьох випадках екологічне законодавство містить посилання на технічні нормативи, санітарні норми, стандарти якості навколишнього середовища, гранично-допустимі концентрації

забруднюючих речовин у природних об'єктах, тощо. Особливу групу правових актів складають Державні стандарти України (ДСТУ), Державні санітарні норми (ДСН), галузеві стандарти, державні будівельні норми і правила, тощо. Державні стандарти є обов'язковими до виконання, і на їхній основі розробляються відповідні нормативи в галузі охорони атмосферного повітря. Законодавство України у сфері стандартизації базується на однойменному Законі України «Про стандартизацію» та інших нормативно-правових актах, в першу чергу таких, як: ДСН 201-97 – Державні санітарні норми по охороні атмосферного повітря населених пунктів (від забруднення хімічними та біологічними речовинами); ДСТУ 3273-95 – Безпека промислових підприємств. Загальні положення та вимоги; ГОСТ 17.0.0.04-90 – Охорона природи. Екологічний паспорт промислового підприємства. Основні положення; ДСТУ 2156-93 – Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення; ДСТУ 14004-97 – Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління, систем та засобів забезпечення, тощо.

З прийняттям Закону України «Про охорону атмосферного повітря» можна констатувати, що законодавство у цій сфері значно упорядковано. Норми і правила охорони атмосферного повітря закріплені в різних законодавчих актах, а також численних нормативних актах відомчого характеру. В той же час, прийняті в різні часи, ці іноді суперечливі та застарілі норми і правила регулюють лише окремі сторони діяльності з охорони атмосферного повітря, не забезпечуючи комплексного вирішення проблеми. В національне законодавство не імплементуються норми міжнародних актів, стороною яких є Україна. Наприклад, не прийнято нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення зменшення викидів важких металів в атмосферне повітря; зменшення обсягів викидів важких металів підприємствами та іншими об'єктами; розробка нормативів, стандартів, вимог щодо важких металів та продуктів, що їх містять, у викидах в атмосферне повітря з урахуванням вимог директив Європейського Союзу та Протоколу

до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великій відстані щодо важких металів.

Вбачається необхідним здійснення ратифікації таких міжнародних документів: Протоколу про стійкі органічні забруднювачі до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великій відстані та Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі, та на виконання положень цих міжнародних актів з метою здійснення їхньої імплементації у національне законодавство України, розробити нормативно-правовий акт, метою якого є врегулювання на законодавчому рівні питання щодо поводження із забруднюючими речовинами, що заборонені, або викиди яких мають бути скорочені відповідно до умов Стокгольмської конвенції та Протоколу про стійкі органічні забруднювачі до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великій відстані.

Отже, ситуація, що склалася сьогодні щодо правового регулювання питань охорони атмосферного повітря, навряд чи може бути визнана оптимальною з таких причин:

- сформувався великий масив розрізних підзаконних актів, присвячених різним питанням, і внаслідок цього об'єктивно виникають труднощі щодо отримання інформації про такі акти та ознайомлення з ними;
- наявною є залежність застосування законів від актів більш низького рівня, внаслідок чого можуть бути штучно відсунуті терміни реалізації законодавчих вимог;
- зберігається дотепер відомчий підхід до формування нормативних актів. Основним недоліком відомчої нормотворчості є її безконтрольність, відсутність гласності при підготовці нормативних актів.

Зважаючи на вищевикладене, виникає питання про можливі шляхи оптимізації нормотворчості у сфері охорони атмосферного повітря. З метою уніфікації законодавства можна запропонувати прийняття доповнень до Закону

України «Про охорону атмосферного повітря», які б більш детально відобразили питання щодо чіткого визначення переліку, статусу та компетенції суб'єктів охорони атмосферного повітря; виключного переліку нормативів у галузі охорони атмосферного повітря; напрямків охорони; основ дозвільної діяльності та процедурних правил у зазначеній сфері; механізму застосування заходів охорони до порушників чинного законодавства; відшкодування шкоди у результаті порушення права, тощо.

Висновки

Аналіз діючого законодавства у сфері охорони атмосферного повітря дозволив дійти до таких висновків:

- більшість законодавчих актів, що регулюють відносини з охорони атмосферного повітря, мають бланкетний, відсильний до підзаконних нормативно-правових актів характер. Це призводить до того, що підзаконні нормативно-правові акти не приводяться у відповідність до Закону України «Про охорону атмосферного повітря», або ж не приймаються нові, які б деталізували положення даного закону;
- незважаючи на досить значну кількість урядових актів у сфері охорони атмосферного повітря, й досі відсутні документи, що мають передбачити конкретні заходи щодо збереження, поліпшення і відновлення стану атмосферного повітря, регламентувати механізм його правової охорони і головного напрямку останньої – контролю;
- чинне законодавство регулює тільки питання охорони атмосферного повітря, у той час як питання його використання залишаються законодавчо не урегульованими.

Рекомендації:

- ліквідація неузгодженості окремих правових норм, розміщених у різних законах, підзаконних актах в сфері охорони атмосферного повітря. Створення зручності для практичного використання

- цих норм водночас і для фахових працівників у процесі здійснення ними правозастосовної та іншої діяльності, і для громадян;
- 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 відповідність Конституції 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, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Розділ 2.

МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України. Основними правовими механізмами державного регулювання охорони атмосферного повітря є нормування та стандартизація в галузі охорони атмосферного повітря, регулювання розміщення об'єктів та джерел забруднення атмосферного повітря, проведення державної екологічної та інших експертиз об'єктів, що мають значний вплив на довкілля та здоров'я людей, дозвільний порядок санкціонування державою діяльності, що може супроводжуватися викидами в навколишнє середовище, встановлення санітарно-захисних зон довкола підприємств, що є джерелом понаднормативного впливу на довкілля та людей. Також можна ще виділити такі інструменти, як облік та моніторинг якості атмосферного повітря та здійснення контролю за повітрям і державою, і самими забруднювачами. Дані механізми та інструменти державного регулювання дозволяють зберігати атмосферне повітря від надмірного впливу забруднюючих речовин та іншого втручання, а також здійснювати державне управління використання такого природного ресурсу як повітря, що є об'єктом права власності народу України (див. розділ 1).

Держава також передбачає можливість застосування організаційно-економічних заходів охорони атмосферного повітря, до яких відносять екологічний податок, відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря, надання суб'єктам господарювання податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, здійснення інших природоохоронних заходів, що мають на

меті зменшення викидів в атмосферне повітря та зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на повітря; участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення. (Ст. 22 Закону «Про охорону атмосферного повітря»).

Екологічним податком, у відповідності до Податкового кодексу України,⁴⁰ замінено збори за забруднення навколишнього середовища. Екологічний податок – загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється із фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їхніми виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1.04.2009 р. (п. 14.1.57 Податкового кодексу). За викиди забруднюючих речовин⁴¹ в атмосферне повітря стаціонарними джерелами екологічний податок повинні сплачувати водночас і господарюючі, і не господарюючі (бюджетні, громадські) суб'єкти, крім фізичних осіб, що не займаються підприємницькою діяльністю (ст. 240, ч. 1 Податкового кодексу). Громадяни ж повинні сплачувати лише за викиди в повітря із пересувних джерел у разі використання ними палива (ст. 240 ч. 1 Податкового

⁴⁰ Податковий кодекс України від 01.12.2010р.// Офіційний вісник України, 10.12.2010 р. № 92. Том 1. С. 9, стаття 3248.

⁴¹ Забруднюючою речовиною вважається речовина хімічного чи біологічного походження, що присутня або надходить в атмосферне повітря і може прямо або опосередковано справляти негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища. (Ст. 1 Закону «Про охорону атмосферного повітря»).

кодексу). Об'єктом оподаткування є обсяг та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря, і для цього кодексом передбачено диференційовані ставки податку за викиди 1 тонни окремих речовин та їхніх сполук (25 речовин, таких як аміак, ацетон, озон, важкі метали, феноли та формальдегіди тощо), а також для забруднюючих речовин (та сполук), які не увійшли до списку окремих речовин та відносяться до I–IV класів небезпечності (ст. 243 Податкового кодексу). Для інших речовин, які не увійшли до списку та на які не встановлено клас небезпечності, встановлено ставки податку залежно від орієнтовно небезпечних рівнів (ОБРВ) впливу⁴² таких речовин в повітрі населених пунктів (ст. 243 ч. 3 Податкового кодексу). Для решти забруднюючих речовин (сполук), які не мають класу небезпечності та ОБРВ, ставки податку встановлюються такі, як за викиди речовин I класу небезпечності (ст. 243 ч. 5 Податкового кодексу). Нововведенням Податкового кодексу є також оподаткування викидів такого парникового газу, як оксид вуглецю (ст. 243 ч. 4 Податкового кодексу).

Відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря є обов'язком всіх суб'єктів, які експлуатують стаціонарні та пересувні джерела викидів. Шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від екологічного податку (ст. 69

Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Розмір заподіяної шкоди визначається відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639. Методика встановлює порядок визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб; п. 1.2. Методики). Методику застосовують державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища при розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, що виявлені за результатами державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання вимог природоохоронного законодавства (п. 1.4. Методики).

Наднормативними викидами забруднюючих речовин вважаються викиди забруднюючих речовин, які перевищують затверджені граничнодопустимі викиди, установлені дозволом на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; викиди забруднюючих речовин, на які відсутній дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, включаючи окремі забруднюючі речовини, викиди яких підлягають регулюванню відповідно до законодавства, викиди, що здійснюються з перевищенням технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування, затверджених відповідно до законодавства; залпові викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які кількісно та якісно передбачені технологічними регламентами виробництв і перевищують трикратне значення граничнодопустимого викиду відповідно до законодавства; залпові викиди забруднюючих речовин, які не передбачені технологічними регламентами виробництв; аварійні викиди (п. 2. 1. Методики).

⁴² Орієнтовний безпечний рівень впливу (ОБРВ) хімічної речовини (в тому числі суміші хімічних речовин постійного складу) є державним тимчасовим гігієнічним нормативом максимального допустимого вмісту цієї речовини в атмосферному повітрі населених місць. Величина ОБРВ речовини виражається ваговим показником у міліграмах на один кубічний метр повітря, приведеного до нормальних умов (температура 0 (град.) С /273 К/ і тиск 760 мм. рт. ст. /101,3 кПа),— мг/куб. м. (згідно Методичних вказівок обґрунтування орієнтовних безпечних рівнів впливу (ОБРВ) хімічних речовин в атмосферному повітрі населених місць, затверджених Наказом МОЗ України від 07.10.2004 № 485.

Факт наднормативного викиду забруднюючих речовин в атмосферне повітря встановлюється державними інспекторами при перевірці суб'єктів господарювання інструментально-лабораторним методом контролю та розрахунковими методами (п. 2.1. Методики). За результатами перевірки складається акт перевірки, де розраховується розмір шкоди за наднормативний викид. У разі добровільної несплати шкоди, заподіяної виробничою діяльністю суб'єктів господарювання за понаднормативні понаднормові викиди; державні інспектори мають право звертатися до суду із вимогою про стягнення шкоди, заподіяної державі внаслідок порушення законодавства про охорону та використання атмосферного повітря. Також такі позови мають право пред'являти й органи прокуратури (ст. 37 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища») та громадські природоохоронні об'єднання (ст. 21 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відповідальність за порушення законодавства у галузі охорони атмосферного повітря у вигляді відшкодування заподіяної шкоди має цивільний характер⁴³, тому важливим є встановлення факту вини забруднювача, протиправності діяння (наднормативного викиду) та причинового зв'язку між діяннями та шкодою, завданою атмосферному повітрю.

Надання податкових, кредитних та інших пільг державою у разі впровадження ними маловідходних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, здійснення інших природоохоронних заходів, що мають на меті зменшення викидів в атмосферне повітря та зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на повітря становить економічний стимул для охорони атмосферного повітря. Так, наприклад у 2008 році були запроваджені певні податкові пільги для стимулювання заходів

із енергозбереження⁴⁴, зокрема звільнення від оплати податку на прибуток, податку на додану вартість та ввізного мита товарів та об'єктів, які працюють на нетрадиційних та поновлюваних джерелах енергії, енергозберігаючого обладнання і матеріалів. Проте отримані суми коштів в результаті пільг повинні бути спрямовані платником на збільшення обсягів виробництва. Звільняється також від оподаткування прибуток підприємств, що включені до Державного реєстру підприємств, установ, організацій, які займаються розробкою, впровадженням та використанням енергозберігаючих заходів та енергоефективних проектів.⁴⁵

Держава також передбачила механізм пріоритетного кредитування заходів щодо забезпечення раціонального використання та економії паливно-енергетичних ресурсів та кредитування на пільгових умовах об'єктів, які сприяють енергозбереженню. Розмір зниження відсоткової ставки залежить від енергетичної ефективності впровадження енергозберігаючих заходів. Компенсація збитків кредитних установ від зменшення позикового відсотка проводиться за рахунок коштів фонду енергозбереження.⁴⁶

Участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів. Для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища утворюють-

⁴³ Розділ 2.2. Узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, підготовленого Вищим Господарським Судом України від 1.01.2009 р.

⁴⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання заходів з енергозбереження» від 16.03.2007р.

⁴⁵ Ст. 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994, №334/94-ВР, ст. 5 Закону України «Про податок на додану вартість» втратив чинність 01.01.2001 на підставі Податкового кодексу №2755-17, ст. 19 Закону України «Про Єдиний митний тариф».

⁴⁶ ст. 16 Закону «Про енергозбереження» від 1.01.2008р. №74.

ся Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища (ст. 47 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Окрім державного регулювання охорони атмосферного повітря, що зазвичай носить загальнообов'язковий характер, забруднювачі також можуть на свій вибір вживати добровільно додаткових заходів щодо зменшення навантаження на повітря, відновлення його якості та збереження його фізичних властивостей.

2.1 Нормування викидів забруднюючих речовин

У сфері охорони навколишнього природного середовища діють технічні нормативи викидів, які спрямовані на забезпечення його природної якості. У галузі охорони атмосферного повітря встановлюються такі нормативи: нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря; нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; нормативи граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел; технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин. Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 5 Закону «Про охорону атмосферного повітря»).

Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до цього ж закону. Так, Порядок розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №1780 від 28.12.2001 року (надалі – Порядок №1780). Даний Порядок визначає вимоги щодо розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин та їхню сукупність, які містяться у складі пилогазоповітряних

сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд, і надходять в атмосферне повітря із стаціонарних джерел. Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел визначаються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та газоочисних установок, вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу та розробляються: на одиницю маси за одиницю часу; на одиницю продукції чи сировини (п. 1 та 2 Порядку №1780).

Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи граничнодопустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища: нормативи якості атмосферного повітря; граничнодопустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря (ст. 6 «Про охорону атмосферного повітря»).

Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин та їхньої сукупності, які містяться у складі пилогазоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок.

Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і технічних розробок, економічної доцільності встановлюються норматив граничнодопустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела; технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їхні суміші, які визначаються у місці їхнього виходу з устаткування (ст. 7 «Про охорону атмосферного повітря»).

Самі показники нормативів ГДВ із стаціонарних джерел затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 309 від 27.06.2006р. Нормативи ГДВ забруднюючих речовин та їхні сукупності належать до типу нормативів, що обмежують масову концентрацію забруднюючих речовин в організованих викидах стаціонарних джерел. Технологічні нормативи допустимих викидів обмежують масову концентрацію забруднюючих речовин у газах, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд у місці їхнього виходу із устаткування (п. 1.2 Наказу № 309). Наказом встановлено ГДВ для таких категорій забруднюючих речовин: тверді суспендовані частинки недиференційовані за складом та диференційовані (мікрочастинки та волокна), канцерогенні речовини, пароподібні та газоподібні неорганічні сполуки та органічні сполуки. Дотримання таких нормативів ГДВ є обов'язковим для всіх стаціонарних джерел (п. 1.5. Наказу № 309).

Для нових стаціонарних джерел і таких, що проектуються, будуються чи модернізуються, нормативи розробляються із урахуванням передових вітчизняних і світових технологій та досягнень щодо зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. У разі, коли законодавством Європейського Союзу (надалі – ЄС) для нових стаціонарних джерел і таких, що проектуються, встановлено нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин, в Україні застосовуються норми цього законодавства (п. 5 Порядку №1780), тобто використовуються граничні норми викидів, які передбачені директивами ЄС, навіть якщо відповідні

нормативи граничнодопустимих викидів для конкретних забруднюючих речовин передбачено національним законодавством.

Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел затверджуються Мінекології, а перелік типів устаткування, за якими розробляються такі нормативи (п. 7-8 Порядку №1780), перегляд цих нормативів здійснює Мінекології не рідше одного разу на 10 років за наявності таких підстав: необхідність запобігання або зведення до мінімуму загального впливу на навколишнє природне середовище викидів забруднюючих речовин; наявність можливостей для зменшення викидів забруднюючих речовин та розроблення нових технологічних процесів з урахуванням економічної доцільності такого зменшення, технічного стану обладнання, газоочисних установок; зміни у національному законодавстві та законодавстві ЄС щодо обмеження викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел.

Також законодавством передбачено перелік типів устаткування, для яких розробляються нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел (Наказ Мінприроди № 317 від 16.08.2004 р.). Тобто для стаціонарних джерел викидів, які стосуються перелічених промислових процесів (енергетика, переробна промисловість, хімічна промисловість, обробка деревини, відходів та інші види діяльності) розробляються нормативи граничнодопустимих викидів. Мінприроди із 2008 року почало активно розробляти і затверджувати технологічні нормативи для деяких видів устаткування, які містяться в переліку: коксові печі, котельні, теплосилові установки і т. д., які є обов'язковими для застосування і які базуються на передовому світовому досвіді.

До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать поточні технологічні нормативи для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; перспективні технологічні нормативи – для нових і таких,

що проектується, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання (ст. 7 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»). Такі технологічні нормативи визначаються на місці їхнього виходу. Вони відносяться до типу нормативів, що обмежують масову концентрацію забруднюючих речовин у викидах.

На даний час існує декілька способів встановлення нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел. Перший – це встановлення нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел за принципом «на кінці труби», тобто для кожного стаціонарного джерела та за кожною забруднюючою речовиною. За цим способом нормативи встановлюються на рівні фактичного викиду, і не враховують впровадження найкращих існуючих технологій на підприємстві. Також цей спосіб не передбачає адаптації нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин до європейського законодавства.⁴⁷ Другий спосіб – це встановлення технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин для окремих типів обладнання, устаткування, споруд, виходячи із технічного підходу, тобто впровадження найкращих технічних методів, які дозволяють звести до мінімуму вплив на навколишнє середовище. Технологічні нормативи розробляються за 8 найбільш поширеними забруднюючими речовинами або їхніми сумішами, так як на їхню долю припадає більше, ніж 87% викидів забруднюючих речовин від загального обсягу викидів в Україні.⁴⁸

⁴⁷ Про цей спосіб буде йти мова детальніше далі при розгляді питання отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами.

⁴⁸ Аналіз регуляторного впливу до проекту Наказу Мінприроди «Про затвердження Технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування (установок) для виробництва цементного клінкеру в обертових випалювальних печах, виробнича потужність яких перевищує 500 тонн на день», підготовлений Мінприроди. С.2-3.

Нормативи граничнодопустимих рівнів впливу на атмосферне повітря встановлюються для кожного стаціонарного джерела по всіх створюваних ним видах фізичних і біологічних факторів (ст. 8 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

2.2. Регулювання викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами

Для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин (ст. 11 «Про охорону атмосферного повітря»). Перелік таких речовин затверджено Постановою Кабінетом Міністрів України №1598 від 29.11.2001р. Їх класифікують на найбільш поширені (наприклад, оксиди азоту, озон, свинець, формальдегід) та небезпечні забруднюючі речовини (метали, ціаніди, хлор та фтор та їхні сполуки та інші), всього – 17 забруднюючих речовин та їхніх сполук, викиди яких підлягають регулюванню. Перелік забруднюючих речовин, згідно ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», повинен переглядатися Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я. Проте до сьогодні не приймалося жодних змін до вказаного Переліку з часу його затвердження (2001 рік), що свідчить про порушення ст. 11 зазначеного закону. За поданням територіальних органів Мінекології та Міністерства охорони здоров'я органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їхніх викидів на відповідній території. За аналогічною

процедурою, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки, на відповідній території органи місцевого самоврядування затверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря (ст. 11 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

2.3. Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря

Стандарт – документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є не обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги (ст. 1 ЗУ «Про стандартизацію»).

Національні стандарти – державні стандарти України, прийняті центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації та доступні для широкого кола користувачів. Стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти (ст. 11 ЗУ «Про стандартизацію», ст. 15 Господарського кодексу України).

Об'єктами стандартизації та/або технічного регулювання є продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складники, обладнання, системи, їхня сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність, персонал і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування, системи управління якістю і системи екологічного управління (ст. 4 ЗУ «Про стандартизацію»). Стаття 11 ЗУ «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» передбачає, що прийняття національних стандартів

здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації.

Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки (ст. 4 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»). Стандарти охорони атмосферного повітря базуються на досягнутих рівнях науково-технічного прогресу й тим самим утворюють єдині вимоги, правила, загальні принципи чи характеристики, які ставляться державою до якості атмосферного повітря, а також до осіб, які здійснюють господарську діяльність (використовують) і охороняють його з метою забезпечення сприятливого його стану. Екологічні стандарти визначають поняття і терміни, режим охорони атмосферного повітря, методи контролю за його станом, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря, встановлюють інші вимоги щодо охорони атмосферного повітря. Названі елементи утворюють зміст державних стандартів у даній сфері природного середовища. На їхній основі розробляються нормативи в галузі охорони атмосферного повітря.⁴⁹

Підприємства, установи, організації та громадяни-підприємці, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, зобов'язані дотримуватися вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі атмосферного повітря (ст. 10 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»). На сьогодні в Україні діють водночас і стандарти ще Радянського Союзу (ГОСТи) в сфері охорони довкілля та атмосфери,⁵⁰ і нові стандарти

⁴⁹ А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Екологічне право України. Харків: Право, 2005. С. 329.

⁵⁰ ГОСТ 17.2.3.01-86 «Атмосфера. Правила контролювання якості повітря населених пунктів», ГОСТ 17.2.1.01-78 Охрана природы. Атмосфера. Классификация выбросов по составу, ГОСТ 17.2.1.02-78 Охрана природы. Атмосфера. Термины и определения выбросов двигателей автомобилей, тракторов, самоходных сельскохозяйственных и строительно-дорожных машин, ГОСТ 17.2.1.03-84 Охрана природы. Атмосфера.

(ДСТУ), затверджені Держстандартом. Наприклад, ГОСТ 17.2.3.02-78 «Охрана природы. Атмосфера. Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями», який визначає правила встановлення допустимих викидів шкідливих речовин в атмосферу діючими підприємствами та такими, що проектується і застосовуються в Україні. З 1 січня 2011 року вступають в силу нові ДСТУ ISO 4225:2008 Якість повітря. Загальні положення. Словник термінів, ДСТУ ISO 14956:2008 Якість повітря. Оцінювання придатності процедури вимірювання на основі порівняння з указаною невизначеністю вимірювання, ДСТУ ISO 4226:2008 Якість повітря. Загальні положення. Одиниці вимірювання.⁵¹

2.4. Дозвільна система ТА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ЕКСПЕРТИЗ

Постановою КМУ № 526 від 21.05.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування видачі

Термины и определения контроля загрязнения, ГОСТ 17.2.1.04-77 Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения, промышленные выбросы. Термины и определения, ГОСТ 17.2.2.03-87 Охрана природы, Атмосфера. Нормы и методы измерений содержания оксида углерода и углеводородов в отработавших газах автомобилей с бензиновыми двигателями. Требования безопасности, ГОСТ 17.2.2.05-97. Охрана природы. Атмосфера. Нормы и методы определения выбросов вредных веществ с отработавшими газами дизелей тракторов и самоходных сельскохозяйственных машин, ГОСТ 17.2.4.02-81 Охрана природы. Атмосфера. Общие требования к методам определения загрязняющих веществ, ГОСТ 17.2.4.06-90, Охрана природы. Атмосфера. Методы определения скорости и расхода газопылевых потоков, отходящих от стационарных источников загрязнения, ГОСТ 17.2.4.08-90. Охрана природы. Атмосфера. Методы определения влажности газопылевых потоков, отходящих от стационарных источников загрязнения. ГОСТ 17.2.6.01-86 Охрана природы. Атмосфера. Приборы для отбора проб воздуха населенных пунктов. Общие технические требования.

⁵¹ Затверджені Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 519 від 30.12.2008 р.

документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» передбачено видачу таких трьох дозволів в сфері охорони атмосферного повітря: дозволу на граничнодопустимі рівні шуму, що утворюються стаціонарними джерелами, дозволу на складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами та речовинам із неприємним запахом, дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (п. 29–31 Постанови).

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я (ст. 11 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами—це офіційний документ, який дає право підприємствам, установам, організаціям та громадянам-підприємцям експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їхні суміші, за умови дотримання встановлених відповідних нормативів граничнодопустимих викидів та вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну (п. 2 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, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302).

Порядок видачі такого дозволу затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від

13.03.2002 р. № 302, а вимоги до змісту документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів і які подаються для отримання дозволу на викиди, закріплюються в Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, яка затверджена Наказом Мінприроди від 09.03.2006 р. №108. (Див. детальніше підрозділи 2.5., 2.7).

Склад документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, залежить від ступеня впливу об'єкта на забруднення атмосферного повітря. Для цього об'єкти поділяють на 3 групи. До першої групи відносять об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися найкращі доступні технології та методи керування (для них необхідний повний пакет документів). До другої групи відносять об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництв чи технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися найкращі технології та методи керування (для них необхідний пакет документів за виключенням тих, що стосуються впровадження найкращих технологій, витрат на їх впровадження). До третьої групи відносять об'єкти, які не входять до I та II груп, тобто на яких не повинні проваджуватися найкращі технології та методи керування, а також які не взяті на державний облік. У перелік документів для III групи подається скорочена інформація щодо виробничої програми об'єкту, не подаються, наприклад, метрологічні характеристики, відомості щодо стану забруднення повітря, оцінка стану викидів на стан забруднення атмосферного повітря та інші документи (п. 1.6 Інструкції №108).

Для з'ясування необхідності впровадження найкращих доступних технологій та методів управління слід керуватися Переліком виробництв та технологічного устаткування, який наведено в Додатку 3 до Інструкції №108. До таких виробництв відносять певні об'єкти в сфері енергетики та переробної

промисловості, виробництва та обробки металів, переробки мінеральної сировини, хімічної промисловості, виробництва та обробки деревини, обробки та видалення відходів.

З метою затвердження нормативів ГДВ забруднюючих речовин із стаціонарних джерел проводиться аналіз відповідності фактичних викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами до встановлених нормативів на викиди, в тому числі технологічних нормативів. ГДВ не встановлюються:

- для тих забруднюючих речовин, викиди яких не підлягають регулюванню;
- та за якими не здійснюється державний облік;
- для речовин, на які не встановлені гігієнічні нормативи.

Винятками є випадки, коли за результатами розрахунків розсіювання цих забруднюючих речовин в атмосферному повітрі виявлено перевищення нормативів екологічної безпеки та гігієнічних нормативів (п. 2.12 Інструкції №108). Замовник повинен надати органу, що видає дозвіл, пропозиції щодо дозволенних обсягів викидів забруднюючих речовин в повітря від стаціонарних джерел основних та неосновних. Такі пропозиції у разі потреби можуть надаватися із врахуванням поетапного зниження викидів із зазначенням тривалості кожного етапу та відповідних обсягів викидів (п. 2.13 Інструкції №108).

Замовник самостійно в обґрунтовувальних документах надає перелік заходів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин, які можуть стосуватися заходів щодо обмеження залпових викидів щодо припинення виробничої діяльності, заходи на випадок аварійних та надзвичайних ситуацій, тощо (п. 2.13 Інструкції №108). Відповідно, сам дозвіл на викиди обов'язково містить розділ 4 «Заходи щодо скорочення викидів забруднюючих речовин» з термінами виконання цих заходів, витратами на їхню реалізацію та очікуване зменшення викидів після втілення таких заходів.

Дозвіл на викиди погоджується установою СЕС за таким порядком. Замовник подає до територіального органу Мінекології та

установи СЕС у письмовій та в електронній формі вищеперелічені документи. Установа СЕС розглядає заяву та документи на отримання дозволу протягом 30 календарних днів та у разі відсутності зауважень готує висновок щодо видачі дозволу, який надається суб'єкту господарювання (п. 6 Постанови № 302).

Також замовники дозволу на викиди повинні мати висновки екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи чи комплексний висновок державної експертизи на об'єкти, де знаходяться джерела викидів. Дозвіл на викиди може видаватися за наявності затверджених нормативів граничнодопустимих викидів, якими вважаються величини викидів забруднюючих речовин у складі проектної документації, яка має позитивний висновок комплексної державної експертизи чи державної екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи (п. 1.7 Інструкції №108).

Важливою умовою отримання дозволу на викиди є обов'язок замовника інформувати про намір отримання дозволу громадськість та обов'язок органу, що видає дозвіл, врахувати думку громадськості в дозволі. Для цього замовник вміщує в місцевих друкованих засобах масової інформації повідомлення про намір отримати дозвіл із зазначенням адреси місцевої держадміністрації, до якої можуть надсилатися зауваження громадських організацій та окремих громадян (п. 5 Постанови № 302). Інформація про отримання дозволу для ознайомлення із нею громадськості повинна містити популярне резюме опису промислового об'єкта та опису виробництва, та технологічного устаткування; виду та обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, заходів щодо впровадження найкращих існуючих технологій виробництва, переліку заходів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин, пропозиції щодо дозволенних обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (п. 2.18 Інструкції №108). Місцеві держадміністрації розглядають зауваження громадських організацій, у разі потреби організують проведення їхнього публічного обговорення і протягом 30 календарних днів з дати

опублікування інформації про намір суб'єкта господарювання отримати дозвіл повідомляють про це територіальний орган Мінекології. Територіальний орган Мінекології, який видає дозвіл, повинен проаналізувати зауваження та у разі необхідності пропонує замовнику врахувати їх під час підготовки дозволу до видачі (п. 7 Постанови № 302).

Термін розгляду документів на отримання дозволу – 30 календарних днів, після чого дозвіл видається або замовнику повертаються документи із викладом їхнього змісту та зазначенням терміну повторного подання. Рішення про видачу дозволу надсилається територіальним органом Мінекології суб'єкту господарювання та установі СЕС. Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: неперевищення протягом терміну їхньої дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин (ст. 11 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Термін дії дозволу переглядається територіальним органом Мінекології, який його видав, у разі, якщо ступінь забруднення атмосферного повітря зумовлює необхідність перегляду граничних значень викидів; використання істотних досягнень у сфері розроблення найдосконаліших доступних технологій дає змогу значно зменшити викиди без додаткових витрат; вимоги безпеки експлуатації під час виробничого процесу чи провадження діяльності зумовлюють необхідність застосування інших технологій; має місце зміна напряму виробничої діяльності, що може призвести до істотних негативних наслідків для здоров'я людей та стану довкілля. Підставою для перегляду терміну дії дозволу є письмові звернення установ державної санітарно-епідеміологічної служби, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості (п. 9 Постанови № 302).

Ще одним регулятивним інструментом держави в сфері охорони атмосферного повітря

є державна експертиза. Так, для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводиться державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертиза (ст. 25 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Екологічна експертиза – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, екологоекспертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки (ст. 1 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Метою її проведення є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах (ст. 4 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Таким чином, екологічна експертиза покликана попередити негативний вплив на атмосферне повітря та оцінити прийнятність впливу від планованої діяльності на певній території та його відповідність нормам і стандартам.

Для цього замовники екологічної експертизи надають в документації на об'єкти державної екологічної експертизи інформацію про дієвість і досконалість передбачуваних заходів щодо охорони атмосферного повітря від забруднення, забезпечення захисту населення і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу антропогенних фізичних, хімічних та біологічних факторів (пп. 5, ст. 15 ЗУ «Про екологічну експертизу»).

До 17 лютого 2011 року в Україні діяла редакція Закону України «Про екологічну експертизу», яка відносила до об'єктів державної екологічної експертизи є: 1) державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей народного господарства; 2) проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування, схем генеральних планів промислових вузлів, схем розміщення підприємств у промислових вузлах і районах, схем упорядкування промислової забудови, інша передпланова і передпроектна документація; 3) інвестиційні проекти, техніко-економічні обґрунтування і розрахунки, проекти і робочі проекти на будівництво нових та розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих підприємств; документація з перепрофілювання, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення; 4) проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (в тому числі радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; 5) документація з впровадження нової техніки, технологій, матеріалів і речовин (у тому числі тих, що закуповуються за кордоном), які можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу; 6) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі (ст. 14 ЗУ «Про екологічну експертизу»). Таким чином державні органи мали можливість оцінити та попередити негативний вплив на атмосферне повітря від стаціонарних і пересувних джерел викидів ще на етапі планування забудови територій, конкретизувати його і надати більш точну оцінку на етапі проектування конкретного об'єкту, що може справляти негативний вплив на повітря.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2001р. були внесені суттєві зміни до ст.14 Закону України «Про екологічну експертизу», якими фактично виключено із об'єктів державної екологічної експертизи інвестиційні проекти, техніко-економічні обґрунтування і розрахунки, проекти і робочі проекти на будівництво нових та розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих підприємств, схеми генеральних планів промислових вузлів, схеми розміщення підприємств у промислових вузлах і районах, схеми упорядкування промислової забудови, інша передпланова і передпроектна документація. Таким чином, проекти будівництва об'єктів, що можуть мати вплив на атмосферне повітря, не підлягатимуть екологічній експертизі.

Що стосується проектів будівництва, то їхня експертиза, згідно нового Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», буде визначатися Кабінетом Міністрів України. Проте Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» в ст. 31 передбачає, що така експертиза буде проводитися експертними організаціями незалежно від форми власності і до її проведення будуть залучатися експерти з питань екології, санітарного та епідеміологічного благополуччя, охорони праці та експерти з інших галузей. Така експертиза буде обов'язковою лише для об'єктів IV та V категорій складності, а об'єкти I-III категорій складності можуть уникнути експертизи. На жаль, Законом не тільки обмежено випадки проведення експертизи певної проектної документації, але і зазначено, що така проектна документація не потребує погодження державними органами, органами місцевого самоврядування. Таким чином, Міністерство екології та природних ресурсів України та його територіальні органи позбавлені можливості попередньої оцінки впливу водночас і самого будівництва, і подальшої експлуатації об'єкта та санкціонування будівництва об'єктів, що можуть мати вплив на довкілля перед початком будівництва. Таку можливість вони будуть мати лише після завершення будівництва при видачі дозволів на викиди та інших

дозвільних документів, необхідних для експлуатації об'єкта будівництва.

Новели щодо змісту проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку та об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, які запропоновані Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» полягають в підготовці замовником оцінки існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища. Таке нововведення викликає багато питань і потребує деталізації, оскільки чинними ДБН А.2.2-1-2003 вже встановлено необхідність підготовки Оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) як розділу проектної документації та чітко визначено зміст цього розділу. Чи мав законодавець на увазі саме підготовку ОВНС чи окремого документа під назвою «оцінка існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища» – невідомо. Вказані ДБН не скасовано на сьогодні, що означає необхідність розробки ОВНС під час розробки проекту будівництва його замовниками. Також згідно вказаних ДБН, ОВНС розробляється для всіх проектів будівництва, незалежно від того, чи становлять вони підвищену екологічну небезпеку, втім для останніх ОВНС розробляється в повному обсязі.

Незважаючи на вказані суттєві зміни до Закону України «Про екологічну експертизу», деякі статті зазначеного закону, що стосуються державної екологічної експертизи, залишилися без змін. Так, ст. 39 даного закону передбачає, що лише позитивні висновки державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування проектів і програм чи діяльності. Позитивні висновки надаються у випадку відповідності діяльності чи проекту вимогам законодавства, державних санітарних та будівельних норм і правил. У разі недоліків проекту чи документації можуть надаватися обов'язкові до виконання замовниками умови. Як будуть виконуватися вказані норми по відношенню до проектів будівництва, на сьогодні складно передбачити.

Оцінювання впливу забруднення повітря на здоров'я населення відбувається в процесі санітарно-епідеміологічної (гігієнічної) експертизи, яку проводять установи СЕС. Аналогічна ситуація склалася і щодо санітарно-епідеміологічної експертизи у зв'язку із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Державна санітарно-епідеміологічна експертиза – це вид професійної діяльності органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, що полягає у комплексному вивченні об'єктів експертизи з метою виявлення можливих небезпечних факторів у цих об'єктах, встановленні відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарного законодавства, а у разі відсутності відповідних санітарних норм – в обґрунтуванні медичних вимог щодо безпеки об'єкта для здоров'я та життя людини (ст 1. ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»). У зв'язку із змінами до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» у 2011 році, із об'єктів, що підлягають державній санітарно-епідеміологічній експертизі виключено проекти будівництва. На сьогодні об'єктами державної санітарно-епідеміологічної експертизи є будь-яка діяльність, технологія, продукція та сировина, проекти нормативних документів, реалізація (функціонування, використання) яких може шкідливо вплинути на здоров'я людини, а також діючі об'єкти та чинні нормативні документи у випадках, коли їхній шкідливий вплив встановлено в процесі функціонування (використання), а також у разі закінчення встановленого терміну дії висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи. Таким чином, лише в процесі функціонування об'єкта, що забруднює повітря, може проводитися оцінка впливу виробничої діяльності на предмет безпеки для здоров'я людини та відповідності санітарним нормам і стандартам у формі санітарно-епідеміологічної експертизи. Висновки такої експертизи, як і висновки державної екологічної експертизи, є обов'язковими для виконання власником об'єкта експертизи (ст. 1

ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

І хоча на сьогодні інститути державної екологічної та санітарно-епідеміологічної експертизи не скасовані повністю, проте їх роль в процесі попередження завдання та мінімізація шкоди довкіллю, в тому числі викидами в атмосферне повітря, зведена на нівець. На момент підготовки даного видання не розроблені процедури проведення експертизи проектів будівництва, залишаються невизначеними питання змісту таких висновків, процедури такої експертизи, вимог до експертних організацій та експертів, що будуть залучатися до її проведення, які можуть суттєво в подальшому впливати на якість експертної оцінки та самих висновків експертизи.

Вважаємо, що наведені положення прямо суперечать положенням Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (ст. ст. 2, 4, 6) (ратифікованої Україною у 1999 р.) та Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ст. ст. 6, 7) (ратифікованої Україною у 1998 р.), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 9, 26), зокрема не врегульованим залишається питання оцінки впливу на навколишнє природне середовище та участі громадськості в процесі прийняття рішень.

2.5. Санітарно-захисні зони (СЗЗ)

З метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються санітарно-захисні зони (ст. 24 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Законодавчі акти, санітарні та будівельні норми подають різноманітне визначення даного

поняття, що свідчить про різне розуміння мети створення СЗЗ як таких. Наприклад, Інструкція №108 визначає СЗЗ як функціональну територію між промисловим підприємством або іншим виробничим об'єктом, що є джерелом надходження шкідливих чинників в навколишнє середовище, і найближчою житловою забудовою (чи прирівняними до неї об'єктами), яка створюється для зменшення залишкового впливу цих факторів до рівня гігієнічних нормативів з метою захисту населення від їхнього несприятливого впливу.

Земельний кодекс України деталізує перелік шкідливих чинників, для мінімізації яких і необхідно виділяти СЗЗ. Так, СЗЗ створюються навколо об'єктів, які є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань, тощо, з метою відокремлення таких об'єктів від територій житлової забудови (ст. 114). Із визначень також випливає, що СЗЗ – це територія навколо потенційно небезпечного підприємства, в межах якої заборонено проживання населення та ведення господарської діяльності, розміри якої встановлюються проектною документацією відповідно до державних нормативних документів (п. 1.9.25 Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів від 19.12.95 № 252, затвердженої Державним комітетом у справах містобудування і архітектури).

Також в законодавстві зазначається, що СЗЗ встановлюється з розрахунку неперевищення шкідливих виробничих чинників (шкідливі викиди, теплове і електромагнітне випромінювання, радіація, шуми, тощо) за межі установлених граничнодопустимих величин (розділ 3 Інструкції про розслідування і облік технологічних порушень на об'єктах електроенергетики і в об'єднаній енергетичній системі України Мінпаливенерго від 09.06.2005 № 255). Державні санітарні правила і норми № 173 деталізують та дещо пом'якшують норму про неперевищення граничнодопустимих величин, так як вимагають дотримання концентрацій та рівнів шкідливих факторів

на рівні їхніх гігієнічних нормативів (ГДК, ГДР) на зовнішній межі санітарно-захисної зони, зверненої до житлової забудови. Для курортно-рекреаційної зони на межі СЗЗ слід дотримуватися 0,8 від значення нормативів ГДК, ГДР.

Це говорить про те, що законодавство допускає перевищення нормативів викидів в межах санітарно-захисної зони, надає забруднювачам «пільгові» умови виробничої діяльності за умови встановлення СЗЗ довкола такого об'єкту. Проте це не означає, що рівень забруднення в межах СЗЗ може досягати будь-яких значень. Концентрації забруднюючих речовин на території СЗЗ промислового об'єкта можуть бути більшими ніж нормативи, але не повинні перевищувати значень, які дорівнюють 30% від величини ГДК (ОБРД) для повітря робочої зони (п. 3.3. Державних санітарних правил охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами), затверджені Наказом МОЗ України від 9.07.1997 р. № 201).

Основні вимоги щодо організації та функціонування таких СЗЗ вміщуються в Державних санітарних правилах планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом МОЗ України від 19.06.1996 р. № 173. (надалі – ДСП № 173). Вони містять норму про необхідність відокремлення від житлової забудови промислових, сільськогосподарських та інших об'єктів, що є джерелами забруднення навколишнього середовища хімічними, фізичними та біологічними факторами при неможливості створення безвідходних технологій.

Санітарно-захисну зону слід встановлювати від джерел шкідливості до межі житлової забудови, ділянок громадських установ, будинків і споруд, в тому числі дитячих, навчальних, лікувально-профілактичних установ, закладів соціального забезпечення, спортивних споруд та ін., а також територій парків, садів, скверів та інших об'єктів зеленого будівництва загального користування, ділянок оздоровчих та фізкультурно-спортивних установ, місць відпочинку, садівницьких товариств та інших, прирівняних до них об'єктів, в тому числі:

- для підприємств з технологічними процесами, які є джерелами забруднення

атмосферного повітря шкідливими, із неприємним запахом хімічними речовинами та біологічними факторами, безпосередньо від джерел забруднення атмосфери організованими викидами (через труби, шахти) або неорганізованими викидами (через ліхтарі будівель, димлячі і паруючі поверхні технологічних установок та інших споруд, тощо), а також від місць розвантаження сировини, промпродуктів або відкритих складів;

- для підприємств з технологічними процесами, які є джерелами шуму, ультразвуку, вібрації, статичної електрики, електромагнітних та іонізуючих випромінювань та інших шкідливих факторів від будівель, споруд та майданчиків, де встановлено обладнання (агрегати, механізми), що створюють ці шкідливості;
- для теплових електростанцій, промислових та опалювальних котелень – від димарів та місць зберігання і підготовки палива, джерел шуму;
- для санітарно-технічних споруд та установок комунального призначення, а також сільськогосподарських підприємств та об'єктів – від межі об'єкта (п. 5.4. ДСП №173).

Розміри санітарно-захисних зон для промислових підприємств та інших об'єктів, що є джерелами виробничих шкідливостей, встановлюються відповідно до ДСП № 173 при підтвердженні достатності розмірів цих зон за “Методикой расчета концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий” ОНД–86, розрахунками рівнів шуму та електромагнітних випромінювань з урахуванням реальної санітарної ситуації (фонового забруднення, особливостей рельєфу, метеоумов, рози вітрів та ін.), а також даних лабораторних досліджень щодо аналогічних діючих підприємств та об'єктів (п. 5.5. ДСП №173).

На практиці виділяють два види СЗЗ – нормативна та фактична. Нормативна СЗЗ – мінімальна санітарно-захисна зона для окремих видів виробництв залежно від класу їхньої небезпеки, розмір якої визначено ДСП №173. Фактична СЗЗ – санітарно-захисна зона,

розмір якої встановлюється для конкретного промислового чи іншого виробничого об'єкта залежно від ступеня його впливу на навколишнє середовище і можливої небезпеки для здоров'я населення відповідно до санітарного законодавства (Розділ 1 Інструкції №108). Фактична СЗЗ може і не співпадати із нормативною, тобто бути більшою чи меншою в залежності від серйозності впливу об'єкта на довкілля.

Розміри санітарно-захисної зони можуть бути зменшені, коли в результаті розрахунків та лабораторних досліджень, проведених для району розташування підприємств або іншого виробничого об'єкта, буде встановлено, що на межі житлової забудови та прирівняних до неї об'єктів концентрації шкідливих речовин в атмосферному повітрі, рівні шуму, вібрації, ультразвуку, електромагнітних та іонізуючих випромінювань, статичної електрики не перевищуватимуть гігієнічні нормативи.

СЗЗ також може бути збільшена при необхідності та належному техніко-економічному та гігієнічному обґрунтуванні (але не більше, ніж в 3 рази) у випадку підприємств та об'єктів, що проектуються з впровадженням нової технології або реконструюються та за:

- відсутності способів очищення викидів;
- неможливості знизити надходження в навколишнє середовище хімічних речовин, електромагнітних та іонізуючих випромінювань та інших шкідливих факторів до меж, встановлених нормативами;
- при розташуванні житлової забудови, оздоровчих та інших прирівняних до них об'єктів з підвітряного боку відносно підприємств в зоні можливого забруднення атмосфери. Якщо трикратне збільшення санітарно-захисної зони не забезпечує припинення впливу підприємства на стан навколишнього середовища та здоров'я населення, слід приймати рішення про зміну технології виробництва, що передбачає зниження викидів шкідливих речовин в атмосферу, його перепрофілювання або закриття (п. 5.7 ДСП №173).

Коли ж зменшення чи збільшення СЗЗ є неможливим, а розрахунками не підтверджується розмір нормативної санітарно-захисної зони або неможлива її організація в конкретних умовах, слід приймати рішення про зміну технології виробництва, що передбачає зниження викидів шкідливих речовин в атмосферу, його перепрофілювання або закриття (п. 5.5 ДСП №173).

Законодавство також дозволяє обрати ще одну альтернативу для «проблемних» об'єктів. Так, якщо внаслідок порушення встановлених меж та режиму санітарно-захисних зон виникає необхідність у відселенні жителів, виведенні з цих зон об'єктів соціального призначення або здійсненні інших заходів, підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повинні вирішувати питання про фінансування необхідних робіт і заходів та строки їхньої реалізації (ч. 2 ст. 24 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»).

Основою для встановлення санітарно-захисних зон є санітарна класифікація підприємств, виробництв та об'єктів, що наводиться у ДСП №173, разом із конкретними розмірами СЗЗ для таких об'єктів в залежності від їхньої потужності. У разі організації нових, не вивчених в санітарно-гігієнічному відношенні виробництва та технологічних процесів, а також будівництва (реконструкції) великих підприємств I та II класів небезпеки та їхніх комплексів, що можуть несприятливо впливати на навколишнє середовище та здоров'я населення, розміри санітарно-захисних зон слід встановлювати у кожному конкретному випадку з урахуванням даних про ступінь впливу на навколишнє середовище аналогічних об'єктів, які функціонують у державі та за її кордоном та відповідних розрахунків (п. 5.8. ДСП №173).

Порядок прийняття рішення про збільшення чи зменшення нормативного розміру СЗЗ передбачається в ДСП. Так, розміри санітарно-захисних зон для нових видів виробництв, підприємств та інших виробничих об'єктів з новими технологіями, а також зміна цих зон

(збільшення чи зменшення) для підприємств і виробництв I–III класів небезпеки затверджуються Головним державним санітарним лікарем України на підставі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектних матеріалів на будівництво зазначених об'єктів. Зміна розмірів санітарно-захисних зон для підприємств та інших виробничих об'єктів IV–V класів небезпеки затверджується головними державними санітарними лікарями Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на підставі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектних матеріалів на будівництво зазначених об'єктів (п. 5.9. ДСП №173).

Режим СЗЗ не дозволяє розміщення у них житлових будинків з придомовими територіями, гуртожитків, готелів, будинків для приїжджених, аварійних селищ; дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, лікувально-профілактичних та оздоровчих установ загального та спеціального призначення зі стаціонарами, наркологічних диспансерів; спортивних споруд, садів, парків, садівницьких товариств; охоронних зон джерел водопостачання, водозабірних споруд та споруд водопровідної розподільної мережі. Не допускається використання для вирощування сільськогосподарських культур, пасовищ для худоби земель санітарно-захисної зони підприємств, що забруднюють навколишнє середовище високотоксичними речовинами та речовинами, що мають віддалену дію (солі важких металів, канцерогенні речовини, діоксини, радіоактивні речовини та ін.). Можливість сільськогосподарського використання земель санітарно-захисних зон, що не забруднюються вищепереліченими речовинами, слід визначати за погодженням з територіальними органами Мінсільгоспвиробництва і Міністерства охорони здоров'я України (п. 5.10. ДСП №173).

У промислові райони, відділені від сельбищної території санітарно-захисною зоною шириною 1000 м і більше, не слід включати підприємства харчової, медичної, легкої та інших видів промисловості, на продукцію яких і умови праці робітників можуть негативно

впливати викиди виробництв високого класу шкідливості (п. 5.11. ДСП №173).

У СЗЗ допускається розташовувати пожежні депо, лазні, пральні, гаражі, склади (крім громадських та спеціалізованих продовольчих), будівлі управлінь, конструкторських бюро, учбових закладів, виробничо-технічні училища без гуртожитків, магазини, підприємства громадського харчування, поліклініки, науково-дослідні лабораторії, пов'язані з обслуговуванням даного та прилеглих підприємств, приміщення для чергового аварійного персоналу та добової охорони підприємств за встановленим списочним складом, стоянки для громадського та індивідуального транспорту, місцеві та транзитні комунікації, ЛЕП, електростанції, нафто- і газопроводи, свердловини для технічного водопостачання, водоохолоджуючі споруди, споруди для підготовки технічної води, каналізаційні насосні станції, споруди оборотного водопостачання, розсадники рослин для озеленення підприємств та санітарно-захисної зони (п. 5.12.). Для затвердження розміру СЗЗ слід розробити в першу чергу проект організації санітарно-захисної зони, який може також іти в комплексі з проектом будівництва (реконструкції) підприємства. Реалізація заходів, передбачених у СЗЗ даного об'єкту, повинна бути першочерговою (п. 5.14.). Територія СЗЗ має бути розпланованою та упорядкованою. Мінімальна площа озеленення санітарно-захисної зони в залежності від ширини зони повинна складати: до 300 м—60%, від 300 до 1000 м—50%, понад 1000 м—40%. З боку сельбищної території необхідно передбачати смугу дерево-чагарникових насаджень шириною не менше 50 м, а при ширині зони до 100 м – не менше 20 м (п. 5.13 ДСП №173).

Таким чином, законодавство визначає основні вимоги щодо організації СЗЗ довкола об'єктів, які можуть мати негативний вплив на довкілля та здоров'я громадян у результаті викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, надаючи таким об'єктам можливість перевищувати встановлені законодавством нормативи ГДВ та ГДР забруднюючих речовин. Також можливість забруднювати територію СЗЗ поза межами нормативів служить

негативним стимулом для впровадження заходів щодо зменшення викидів. Це призводить до того, що значні території довкола таких об'єктів піддаються постійному забрудненню, що може поширюватися з часом і за межі СЗЗ та впливати негативно на довкілля. Також дані території втрачають і свою сільськогосподарську цінність, що приносить економічні збитки власникам земель. Правова регламентація порядку створення та функціонування СЗЗ в Україні досить недосконала через розкиданість, суперечливість нормативних положень, які здебільшого містяться в санітарних та будівельних нормах. Тому є необхідність вдосконалення правового регулювання не тільки самого поняття СЗЗ, а і всієї державної системи регулювання викидів забруднюючих речовин.

2.6. Державний облік та моніторинг

Державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря підлягають об'єкти, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей та на стан атмосферного повітря; види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; види і ступені впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря (ст. 31 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»). Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється за єдиною системою у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Згідно Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря (Постанова Кабінетом Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1655), державний облік ведеться з метою забезпечення державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря та прогнозування зміни його стану; розроблення державних, регіональних, місцевих екологічних програм та програм у галузі охорони здоров'я, здійснення інших заходів щодо зменшення ступеня забруднення атмосферного повітря; регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних та пересувних джерел, ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів. Державний облік включає взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єктах первинного

обліку стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами, які справляють шкідливий вплив; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах. Взяття на державний облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив, здійснює Мінекології. Для взяття на державний облік зазначеними об'єктами проводиться інвентаризація видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів.

Інструкція Мінприроди про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря №177 від 10.05.2002 р., передбачає критерії взяття на державний облік об'єктів у залежності від видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, та обов'язкові вимоги щодо єдиного на території України порядку подання матеріалів для взяття на державний облік підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних джерел. На державний облік беруться об'єкти, якщо в їхніх викидах присутня хоча б одна забруднююча речовина (або група речовин), потенційний викид якої рівний або перевищує величину, зазначену в Переліку забруднюючих речовин та порогових значень потенційних викидів, за якими здійснюється державний облік; види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, за умови, що обсяг потенційних викидів рівний або перевищує порогові значення за окремою речовиною або групою речовин, наведених у додатку 1 до Інструкції.

Об'єкти проводять інвентаризацію видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря і за результатами інвентаризації встановлюють необхідність взяття

їх на державний облік за критеріями, наведеними в Інструкції. Можуть бути випадки, що в об'єкті, який перебуває на державному обліку, потенційний обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря зменшився до рівня, нижчого порогових значень. Тоді територіальні органи Мінекології можуть зняти його з обліку на підставі обґрунтованих документів та пояснювальної записки із зазначенням причин зменшення викидів.

На об'єктах, узятих на державний облік, ведеться за встановленою формою первинна звітна документація, що стосується стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив, роботи установок очищення газів, виконання заходів, пов'язаних із зменшенням обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. На підставі зазначеної документації складається державна статистична звітність, яка в установленому порядку надається територіальним органам Держкомстату та Мінекології за місцезнаходженням підприємства. Форми № 2–ТП (повітря) (річна) та № 2–ТП (повітря) (квартальна) подають підприємства, установи, організації та їхні структурні підрозділи, громадяни – підприємці, які взяті на державний облік територіальними органами Мінекології за місцезнаходженням за обсягами потенційних викидів забруднюювальних речовин в атмосферу. Детальний порядок подачі за заповнення форм передбачено в Інструкції щодо заповнення форм державних статистичних спостережень за станом атмосферного повітря № 2–ТП (повітря) (річна) та № 2–ТП (повітря) (квартальна) “Звіт про охорону атмосферного повітря”, затвердженої Держкомстатом України 30.12.2004 № 674.

Моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря є складовою

частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Порядок організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. Система моніторингу – це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.

Мінекології здійснює моніторинг атмосферного повітря та опадів (вміст забруднюючих речовин – ЗР), у тому числі радіонуклідів, транскордонне перенесення ЗР); джерел промислових викидів в атмосферу (вміст ЗР, у тому числі радіонуклідів); державне еколого-геологічне картування території України для оцінки стану геологічного середовища та його змін під впливом господарської діяльності; наземних і морських екосистем (фонова кількість ЗР, у тому числі радіонуклідів); звалищ промислових і побутових відходів (склад відходів, вміст ЗР, у тому числі радіонуклідів). МОЗ України проводить моніторинг (у місцях проживання і відпочинку населення, у тому числі на природних територіях курортів) – атмосферного повітря (вміст шкідливих хімічних речовин); фізичних факторів (шум, електромагнітні поля, радіація, вібрація, тощо). З метою отримання вихідних даних для моніторингу підприємства, установи і організації незалежно від їхнього підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, зобов'язані здійснювати екологічний контроль за виробничими процесами та станом промислових зон, збирати, зберігати та безоплатно надавати дані і/або узагальнену інформацію для її комплексного оброблення.

2.7. Практичні аспекти дотримання природоохоронного законодавства при виданні дозвільних документів підприємствам на викиди забруднюючих речовин

Законодавство України передбачає конкретні заходи з охорони довкілля від сторонніх

забруднюючих чинників, зважаючи на те, що в умовах сьогодення відмовитись від негативного впливу на навколишнє природне середовище неможливо. Для оцінки чинників, які негативно впливають на природне середовище, сформовано систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, стаття 50 Конституції України визначає, що кожен має право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Для гарантування цього права 25 червня 1991 року прийнято Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який серед основних принципів діяльності визначає гарантію екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людини. (Детальніше див. Розділ 1, а також підрозділи 2.1 – 2.6).

Законодавцем встановлено, що при проектуванні, будівництві, діяльності певного заводу чи фабрики або іншого об'єкту, який здійснює певний негативний вплив на довкілля, необхідним є отримання низки погоджень та дозволів, основною метою яких є визначення діяльності такого об'єкту на певній території з найменшою шкодою для довкілля. Основним дозвільним документом, який передуює початку технологічної діяльності підприємства, є дозвіл на викиди забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище. Підстава для розроблення цього документа закріплена ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», де зазначено, що викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Відповідний дозвіл дає можливість окремому підприємству фактично здійснювати негативний вплив на природне середовище окремої території. Дозволом визначається також і шкода, яка може бути заподіяна довкіллю шляхом викидів забруднюючих елементів у нормативно встановлених межах, які жодним чином не повинні перевищувати встановлені

законодавством граничнодопустимі межі. Процедура отримання дозволу неможлива без подачі відповідним підприємством в засобах масової інформації повідомлення про намір отримати дозвіл на викиди забруднюючих речовин з наданням громадськості можливості вносити свої пропозиції та зауваження. Після спливу терміну для внесення пропозицій, який не може становити менше 14 днів, утворюється спеціальна комісія у складі представників підприємства, що подало проект дозволу, представників державної адміністрації, чи відповідної ради, а за потреби представників органів санітарно-епідеміологічної експертизи, які розглядають внесені скарги, побажання та пропозиції, про що складається протокол засідання. На даному етапі роль такої комісії полягає в систематизації поданих пропозицій та представленні таких відповідному підприємству для внесення змін в проект дозволу.

Підприємство, після внесення окремих змін, подає проект дозволу в орган санітарно-епідеміологічної експертизи для винесення таким висновку щодо проекту та можливості подачі такого до державного управління екології та природних ресурсів.

До документів, які необхідно подати для отримання дозволу, включаються:

- відповідна заява встановленого взірця;
- документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин;
- заява про проведення замірів стану забруднення атмосферного повітря на межі нормативної санітарно-захисної зони.

Основним нормативно-правовим актом, дотримання якого перевіряється органами санітарно-епідеміологічного контролю, є «Державні санітарні правила планування та забудови населених місць», затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.96 № 173. З врахуванням поданих документів висновок санітарно-епідеміологічної експертизи повинен стосуватися всіх джерел викидів забруднюючих речовин цілого підприємства, де належним чином проаналізовано сумарну шкоду від всіх джерел забруднення, що може бути заподіяна населенню

внаслідок діяльності підприємства. При виданні дозволу посилання на такий висновок є обов'язковим тому, що таке є однією з підстав видачі дозволу.

У разі винесення позитивного висновку органами санітарно-епідеміологічного контролю такий проект подається державному управлінню екології та природних ресурсів на розгляд та затвердження разом зі всіма вихідними даними, що стосуються дозволу на викиди. Відповідно до Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців» затвердженої Міністерством охорони навколишнього природного середовища України від 09.03.2006 року за № 108, вихідними даними, що стосуються дозволу на викиди і в яких обґрунтовуються викиди та обсяги окремих хімічних речовин та їхніх сполук підприємства, основними з яких є:

- відомості про об'єкти інших суб'єктів господарювання, які граничать із об'єктом, або розміщені на його території;
- відомості про організацію, що проводить роботи з розробки документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, номер реєстраційного свідоцтва, яким надано право організації на розробку цих документів, контактні дані;
- документи, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин (по всіх стаціонарних джерелах викидів);
- висновок державної санітарно-епідеміологічної станції;
- дані інвентаризації стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, видів та обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, очисного обладнання;
- оцінка впливу викидів забруднюючих речовин на стан атмосферного повітря на межі санітарно-захисної зони;
- оцінку та аналіз витрат, пов'язаних з реалізацією запланованих заходів щодо запобігання забрудненню атмосферного

повітря, та заходи із зменшення такого забруднення;

- інформацію про отримання дозволу для ознайомлення із нею громадськості.

У випадку, якщо підприємство виходить за межі встановлених законодавством граничнодопустимих викидів, поняття яких розкриємо нижче, подаються плани заходів щодо досягнення встановлених нормативів граничнодопустимих викидів для найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин (ті, які викидає підприємство); охорони атмосферного повітря на випадок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; ліквідації причин і наслідків забруднення атмосферного повітря; запобігання перевищенню встановлених нормативів граничнодопустимих викидів у процесі виробництва; здійснення контролю за дотриманням встановлених нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин та умов дозволу на викиди.

Ці дані є необхідними для надання дозволу та враховуються в ситуаціях, коли підприємство внаслідок певної технічної недосконалості не може досягнути встановленого законодавством нормативу на граничнодопустимі викиди. Проте в даному випадку має місце колізія, адже відповідно до ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови не перевищення протягом терміну дії встановлених нормативів екологічної безпеки, та не перевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел.

Максимальний термін дії документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин, становить 10 років, зазвичай дозволи на викиди забруднюючих речовин надаються на термін від 5 років. Проте відповідно до роз'яснення Міністерства екології та природних ресурсів України щодо продовження терміну дії дозволу на викиди – термін дії можна подовжити, подавши в 30 денний термін до закінчення дії дозволу заявку в територіальне управління екології та природних

ресурсів, яке видало дозвіл, а також подавши заявку в установу санітарно-епідеміологічної служби. Рішення органи виносять з урахуванням того, чи було виконано підприємством заходи, встановлені в дозволі на викиди щодо скорочення викидів забруднюючих речовин. Якщо ж ні, то дозвіл продовжується лише за умови виконання таких заходів.

Варто зазначити, що відповідно до Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27.06.2006 р. за № 309 «Про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», граничнодопустимі викиди (ГДВ) речовин у вигляді суспендованих твердих частинок недиференційованих за складом встановлено на рівні від 50 мг/м³ (при величині масової витрати понад 500 г/год.) до 150 мг/м³ (при величині масової витрати до 500 г/год.). Втім практика не завжди йде таким шляхом, оскільки в силу використання підприємствами застарілих методів виробництва вкрай складно дотримуватись встановлених екологічних нормативів. Погодження таких дозволів особливо на великих підприємствах здійснюється з врахуванням економічних факторів діяльності таких, оскільки вирішення даного питання зупинкою діяльності може спонукати появу окремих економічних проблем в певних регіонах. На врахування так званого економічного фактору законодавець в принципі дозволяє порушення певних нормативів за крайньої необхідності, якщо таке не завдасть шкоди довкіллю та буде найближчим часом доведено до меж, встановлених законодавством. До прикладу, одне з підприємств цементної промисловості у Львівській області⁵², здійснюючи свою діяльність неодноразово притягувалося до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства, а саме за понаднормові викиди, за перевищення граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин на межі санітарно-захисної зони в понад два

⁵² Організація проводить дослідження впливу даного підприємства на навколишнє природне середовище. Наведені приклади базуються на позиції організації щодо дотримання норм природоохоронного законодавства.

рази. Для підприємства встановлена нормативна санітарно-захисна зона в 1000 метрів, проте така не є дотриманою, оскільки вже на відстані 300 метрів від об'єкту забруднення знаходяться житлові будинки.

Підприємством у 2008 році отримано новий дозвіл на викиди забруднюючих речовин, в якому дозволено діяльність з перевищенням граничнодопустимих викидів, що встановлені законодавством для даного типу підприємств в понад 15 разів. У дозволі на викиди встановлено ліміт викидів таких часток даного підприємства цементної промисловості для обертових печей в обсязі від 50,0 до 806,4 мг/м³ (в залежності від джерела викиду). Встановлення такого ліміту є перевищенням ГДВ по суспендованих твердих частинках, недиференційованих за складом. Як бачимо, підприємство не може в силу певних обставин досягнути встановлених законодавством нормативів. Державний орган, враховуючи економічні особливості діяльності підприємства, дозволив понаднормативні викиди. Враховуючи такі обставини, підприємству має бути надано план заходів, які необхідно здійснити для досягнення встановлених законодавством нормативів граничнодопустимих викидів. У таких планах встановлюються конкретні заходи із зменшення впливу на довкілля, та терміни їхнього виконання.⁵³ Однак даним підприємством отримано дозвіл на викиди з єдиним заходом із скорочення викидів забруднюючих речовин – ліквідацією підприємства, яка повинна бути здійсненою в наступний день після закінчення терміну дії дозволу. Як наслідок, підприємство може викидати в 15 разів більше викидів, ніж максимально дозволено законодавством на протязі всього терміну дії дозволу (5 років).

⁵³ Відповідна екологічна інспекція в межах своєї компетенції може притягати таких до відповідальності та обмежувати чи зупиняти (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємства і подавати до Мінекології та держекоінспекції пропозиції щодо припинення їхньої діяльності за невиконання встановлених заходів із скорочення викидів забруднюючих речовин.

Відзначимо, що на врахування так званого економічного фактору законодавець в принципі дозволяє порушення певних нормативів за крайньої необхідності, якщо таке не завдасть шкоди довкіллю та буде найближчим часом доведене до меж, встановлених законодавством. Проте в даному випадку шкода довкіллю завдається значна, а шляхів зменшення впливу на довкілля протягом діяльності підприємства не встановлено.

Відтак, обов'язковою умовою виконання дозволу на викиди є виконання висновків державної екологічної експертизи, якими зобов'язано підприємство до виконання останнім певних природоохоронних заходів: ремонту дороги в межах підприємства, заміни пакувальних машин виготовленої сировини, ремонт очисного обладнання. Такі заходи не зменшують загального навантаження на довкілля, оскільки жодним чином не торкаються процесу виготовлення сировини (цементу), внаслідок чого і здійснюються понаднормові викиди забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище. Натомість, обов'язки щодо здійснення заходів з вдосконалення технічно застарілого обладнання, що могло б покращити загальну ситуацію із забрудненням навколишнього середовища та привести діяльність підприємства у межі законодавства, – відсутні.

Найгіршим в даній ситуації є те, що основна мета самого дозволу на викиди забруднюючих речовин, а саме забезпечення безпеки навколишнього середовища та людей, що проживають в ньому, є невиконаною. Як зазначає Закон України «Про охорону атмосферного повітря», рівні впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, вимоги щодо їхнього скорочення встановлюються відповідним дозволом на основі встановлених нормативів.

Окреме питання, яке потребує уваги та нерозривно пов'язане з процесом підготовки та видання дозвільних документів – це нормативи екологічної безпеки та нормативи граничнодопустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин. Відповідно до наказу Міністерства охорони навколишнього

природного середовища України від 27 червня 2006 року № 309, про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел, нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин встановлюються для діючих і тих, що проектуються, будуються або модернізуються, стаціонарних джерел, що мають вплив на атмосферне повітря. Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин та їхньої сукупності належать до типу нормативів, що обмежують масову концентрацію забруднюючих речовин в організованих викидах стаціонарних джерел.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. за № 1780 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», поточний технологічний норматив встановлюється для діючих окремих типів обладнання чи споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів. Перспективний технологічний норматив встановлюється для нових і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням передових вітчизняних і світових досягнень у відповідній сфері.

Дотримання нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин є обов'язковим для всіх стаціонарних джерел. В залежності від небезпеки речовин, відповідно до Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27.06.2006 за № 309 «Про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», їх поділяють на класи, від першого, в якому зібрані найнебезпечніші речовини, до четвертого, в якому розташувались менш агресивні до навколишнього середовища елементи. Такі речовини поділяються на органічні та неорганічні, а за впливом на людську природу, – як канцерогенні.

Всі речовини, які потрапляють в навколишнє середовище, чи то від стаціонарних, чи то

пересувних джерел, підлягають обов'язковому замірюванню та контролю. Встановлено максимально можливу допустиму концентрацію речовини, як окремої складової, та групи таких речовин в цілому (ГДК – граничнодопустимі концентрації забруднюючих речовин). В залежності від характеристики об'єкту з якого надходять забруднюючі елементи в навколишнє середовище, для кожного з таких об'єктів висновками, які затверджуються рішеннями підрозділів Міністерства з охорони здоров'я України, окремо встановлюється перелік елементів, які є обов'язковими для замірювання відповідними контролюючими органами. Незважаючи на це – існує перелік речовин контроль, яких є обов'язковим в незалежності від кількості надходження таких речовин в навколишнє середовище, а це такі елементи як: оксиди азоту, бенз(а)пірен, діоксид та інші сполуки сірки, оксид вуглецю, озон, речовини у вигляді суспендованих твердих частинок (мікрочастинки та волокна), свинець та його сполуки, формальдегід, метали та їхні сполуки, органічні аміни, леткі органічні сполуки, стійкі органічні сполуки, хлор, бром та їхні сполуки, фтор та його сполуки, ціаніди, фреони, арсен та його сполуки. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.11.01 р. за № 1598 «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню», цей перелік є вичерпним.

Варто відзначити, що на даний час існує проблема, яка полягає у виявленні нових забруднюючих елементів⁵⁴, адже проведення широких лабораторних аналізів з виявлення нових хімічних елементів та їхніх з'єднань є доволі коштовним процесом, який потребує сучасного обладнання. Та й результати щодо нових забруднюючих елементів можуть з'явитись тільки після постійного моніторингу підприємства, а також викинутих такими

⁵⁴ До прикладу відповідно до Наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23.02.2000 р. за № 30 було затверджено нові граничнодопустимі концентрації та орієнтовні безпечні рівні дії таких для восьми хімічних сполук, які раніше дослідженими не були.

в навколишнє середовище хімічних речовин та їхніх сполук. Зокрема, на підприємстві цементної промисловості у Львівській області виявлено викиди забруднюючих елементів, які не є погодженими в дозволі на викиди. Серед таких речовин є хлор, фтористі сполуки, цинк, ртуть, свинець, мідь, інші важкі метали. Проте в дозволі на викиди підприємства не зазначено викиди вказаних речовин, хоча вони і є характерними для процесу виробництва цементу. Оскільки на даному підприємстві не контролюються викиди низки забруднюючих речовин, то не відомо, чи в природних умовах присутній ефект сумачії таких речовин. Такий може мати місце, оскільки для важких металів та інших хімічних речовин, викиди яких не передбачені дозволом – лабораторні дослідження не проводились.

Також складною є ситуація з дотриманням граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин підприємством цементної промисловості у Львівській області, про яке згадувалося вище, адже граничнодопустимі викиди, які здійснює підприємство, є прямо пропорційними до граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин. Тобто, чим більше підприємство викидає забруднюючих речовин в межах певного об'єму повітря, на стільки ж збільшиться їхня концентрація у відповідному повітряному басейні, що за напрямком розповсюдження залежить від швидкості та напрямку вітру. Таким чином, таке перевищення граничнодопустимих викидів приводить до перевищень граничнодопустимих концентрацій на межі санітарно-захисної зони підприємства. Зауважимо, що за перевищення граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин підприємство штрафується, проте за перевищення граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин згідно законодавства підприємство притягується лише в тому випадку, коли порушить такі встановлені в дозволі на викиди.

Так, як підприємство було побудоване в повоєнні часи, коли виготовлення цементної сировини набувало загальнодержавного значення, основним критерієм будівництва такого поряд з населеними пунктами була

безпосередня близькість до комунікаційних мереж. Звичайно, що проект організації санітарно-захисної зони не розроблявся, а розробити такий та затвердити за сучасних умов експлуатації підприємства неможливо в зв'язку з недотриманням розміру такої. Одним із шляхів вирішення даної проблеми є переселення мешканців за межі санітарно-захисної зони, проте таких нараховується в межах 5 тисяч. Іншим шляхом є зменшення санітарно-захисної зони до межі житлової забудови, проте зробити таке без суттєвого зменшення навантаження на довкілля є неможливим.

Аналогічна проблема існує і в одного з потужних металургійних підприємств Європи, що знаходиться в Донецькій області.⁵⁵ Таке здійснює свою діяльність без належно організованої санітарно-захисної зони, в межах якої проживають 1000 мешканців, в основному працівники підприємства. Контролюючими органами фіксуються систематичні порушення й граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин для населення міста, на околиці, якого функціонує підприємство. Присутні також перевищення забруднюючих елементів і в стічних водах підприємства, які надходять в Азовське море. Незважаючи на проведену підприємством реконструкцію газоочисного обладнання, організацію системи допалу оксиду вуглецю у відпрацьованих газах, заміна на більш ефективне пилоочисне обладнання коксових батарей та інші, питання організації санітарно-захисної зони та відселення з такої мешканців залишається актуальним.

Проблеми щодо дотриманням підприємствами забруднювачами законодавства з охорони навколишнього природного середовища є актуальними для багатьох підприємств, що здійснюють свою діяльність із завданням шкоди довкіллю. Державним органам, що здійснюють надання висновків, погоджень та інших дозвільних документів, потрібно виходити з

⁵⁵ Організація проводить дослідження впливу даного підприємства на навколишнє природне середовище в рамках справи щодо захисту права на безпечне довкілля.

комплексного аналізу діяльності таких, враховуючи питання перевищення граничнодопустимих концентрацій, недотримання меж санітарно-захисної зони та інших порушень природоохоронного законодавства, які можуть бути притаманними тільки окремому підприємству, що внаслідок своєї діяльності здійснює певне навантаження на навколишнє природне середовище.

2.8. Будівництво нових об'єктів та вплив на атмосферне повітря: питання врахування сумарних концентрацій забруднюючих речовин в повітрі в зонах впливу нових об'єктів

Вирішення питання про можливість розташування на певній конкретній ділянці нового об'єкта промисловості неможливе без комплексного підходу та врахування характеристик водночас і місцевості, і уже діючих об'єктів, що знаходяться у відповідній зоні.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 23 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його трансграничного перенесення, особливостей кліматичних умов.

Стаття 27 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» визначає, що проектування, розміщення, будівництво і введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, вдосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування повинно здійснюватись з обов'язковим додержанням норм екологічної безпеки, *врахуванням*

сукупної дії викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря і шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на нього всіма діючими і запланованими для будівництва спорудами та іншими об'єктами, а також з урахуванням накопичення забруднення в атмосфері, трансграничного його перенесення, особливостей кліматичних умов.

Згідно чинного законодавства України⁵⁶ забороняється розміщення нових об'єктів, що є джерелами забруднення атмосфери, на територіях з рівнями забруднення, що перевищують встановлені гігієнічні нормативи. Відтак, одним з ключових питань при проектуванні будівництва, реконструкції, розширення, технічного переозброєння чи перепрофілювання промислових й інших об'єктів є визначення та врахування сумарних концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі від уже діючих об'єктів.

Врахування концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі здійснюється у відповідності з положеннями Порядку визначення величин фонових концентрацій забруднювальних речовин в атмосферному повітрі, затвердженому наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 30.07.2001 року №286 (надалі – Порядок). Величина фонові концентрації, визначена за даними фактичних спостережень, – це статистично достовірна максимальна разова концентрація, визначена розрахунковим шляхом.

Відповідно до п. 1.4 Порядку для кожного джерела викидів забруднювальних речовин (чи групи джерел підприємства або іншого об'єкта) величина фонові концентрації

⁵⁶ Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами), затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 липня 1997 року № 201, погоджені Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 березня 1996 року № 11-4-279, Державним комітетом України по гідрометеорології від 12 грудня 1995 року № К-2-822. (Надалі – Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць).

характеризує сумарну концентрацію цієї самої речовини, яка створюється всіма іншими джерелами забруднення підприємств та об'єктів населеного пункту (що мають викиди в атмосферу), за винятком того (тих), що розглядається; величина фонові концентрації визначається за даними фактичних спостережень та спеціальних розрахунків.

У зонах впливу нових підприємств та інших об'єктів, будівництво яких планується, за величини фонових концентрацій беруться значення фактичних фонових концентрацій, визначені шляхом спостережень або розрахунків, за даними фактичних обсягів викидів).

Метод спостереження здійснюється за рахунок відбору даних на стаціонарних постах та їхнє опрацювання за умови незмінності методики відбору та аналізу проб атмосферного повітря, місцезнаходження поста, за даними якого визначався фон, незмінності характеру забудови поблизу поста, характеристики викидів джерел забруднення, розташованих у радіусі до 5 км від поста. В даному випадку за величину фонові концентрації береться середнє багаторічне значення концентрацій з даних спостережень забруднення атмосферного повітря, виключаючи 5% найбільших значень.

Визначення ж величин фонових концентрацій розрахунковим методом здійснюється у випадку, коли спостереження за концентраціями забруднювальних речовин не проводяться або проводяться в обсязі, недостатньому для визначення величин фонових концентрацій за експериментальними даними. Таке визначення величин фонових концентрацій складається з проведення розрахунків сумарного поля концентрацій від джерел викидів забруднювальної речовини і речовин, які спільно з нею мають властивість сумарної шкідливого впливу.⁵⁷

⁵⁷ Розрахунковому визначенню величин фонових концентрацій повинен передувати контроль достовірності (повноти) вихідних даних щодо параметрів викиду забруднювальної речовини в атмосферне повітря. При перевірці достовірності (повноти) даних інвентаризації викидів особливу

Величини фонових концентрацій для території видаються на основі зведених значень фонових концентрацій відповідно до даних спостережень на стаціонарних постах, даних підфакельних досліджень⁵⁸ та даних, отриманих розрахунковим методом. Втім, нормативно встановлено пріоритет значенням фонових концентрацій, які отримані за даними спостережень гідрометслужби.

Величини фонових концентрацій за результатами спостережень на стаціонарних постах у містах визначаються та встановлюються організаціями гідрометслужби за встановленою формою за узгодженням з відповідними санітарно-епідеміологічними станціями. Визначення величин фонових концентрацій розрахунковим методом та їхнє встановлення здійснюються територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України за узгодженням з територіальними санітарно-епідеміологічними станціями Міністерства охорони здоров'я України.

Беручи до уваги закріпленій законодавцем обов'язок проектувальників щодо врахування величин фонових концентрацій при плануванні об'єкта, інформація про викиди в атмосферне повітря повинна бути наявна в матеріалах проектної документації. Дані про величини фонових концентрацій, в залежності від методики їхнього отримання, отримуються зацікавленими організаціями за запитом встановленої форми від гідрометслужби, санітарно-епідеміологічних станцій та територіальних управлінь Мінекології України.

увагу слід звернути на врахування вентиляційних і неорганізованих викидів, які для багатьох речовин в таких галузях, як хімічна, металургійна та інші складають декілька десятків відсотків від загальних валових викидів підприємства. У зв'язку з тим, що ці викиди здійснюються поблизу земної поверхні, вони до відстані в декілька кілометрів від підприємства відіграють вирішальну роль. (п. 4.2 Порядку).

⁵⁸ Визначення величини фонові концентрації за даними підфакельних спостережень застосовується у тому випадку, коли підприємство, під факелом якого проведено спостереження, є єдиним або основним джерелом забруднення атмосферного повітря даною речовиною на території, що розглядається.

Відповідно до чинного законодавства України у сфері охорони атмосферного повітря⁵⁹ в разі, якщо в матеріалах, поданих в територіальні органи Мінеокології України для отримання дозволу на викиди, відсутні офіційно отримані вихідні дані про стан довкілля (метеорологічні параметри, фонові концентрації, середньорічна та максимальна з разових концентрацій), останні до розгляду не приймаються.

Зокрема, відповідно до п. 2.8 Інструкції серед документів на отримання дозволу, в яких обґрунтовується розмір викидів, повинна міститися інформація про фонові концентрації забруднюючих речовин в атмосферному повітрі на території у зоні впливу об'єкта, для якого розробляються документи для отримання дозволу на викиди для речовин, які присутні у викидах цього об'єкта; середньорічні концентрації забруднюючих речовин за останній рік; максимальна з разових концентрація забруднюючих речовин за останній рік; інформація щодо середньорічних концентрацій та максимальної з разових концентрацій забруднюючих речовин надається для населених пунктів, у яких проводяться спостереження Державною гідрометеорологічною службою України, та за речовинами, за якими ведуться спостереження; величини фонових концентрацій речовин, фактичні спостереження за вмістом яких в атмосферному повітрі не проводяться, визначаються розрахунковим способом. Інформація за даними стаціонарних постів спостережень та підфакельних вимірювань надається окремо.

Варто відзначити, що врахування сумарних концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі від уже діючих об'єктів повинно братися до уваги не лише на стадії отримання дозволу на викиди для новоствореного чи реконструйованого виробництва. Такі

дані враховуються уже на стадії розроблення оцінки впливу на навколишнє природне середовище та проведення державної екологічної експертизи об'єкта.

Зокрема, відповідно до Державних будівельних норм України А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні, будівництві підприємств, будинків і споруд» (далі – ДБН А.2.2-1-2003) метою ОВНС є визначення доцільності і прийнятності планованої діяльності і *обґрунтування економічних, технічних, організаційних, санітарних, державно-правових та інших заходів щодо забезпечення безпеки навколишнього середовища*.⁶⁰

Відтак, при оцінці впливів на навколишнє природне середовище виділяють і такий компонент як повітряне середовище. Зокрема, згідно п. 2.13 ДБН А.2.2-1-2003 підлягають аналізу впливи пріоритетних та специфічних забруднюючих речовин, що містяться у викидах об'єктів планованої діяльності з *урахуванням фонових концентрацій в межах зон впливу цих об'єктів*.

Так, до складу матеріалів ОВНС обов'язково включаються в т.ч. дані фонового забруднення атмосфери в районі розміщення проектного об'єкта (*дані натурних спостережень на стаціонарних постах, підфакельних досліджень, розрахункові*, тощо); оцінка рівня забруднення атмосферного повітря, що створюватиметься проектованим об'єктом, а також з урахуванням фонового рівня забруднення за гігієнічними нормативами (граничнодопустимими концентраціями – ГДК, групами сумарності, комплексними показниками та критеріями небезпеки); прогнозні, на розрахунковий період, фонові концентрації без урахування

⁵⁹ п. 2.7.3 Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Мінприроди України від 09.03.2006 року №108 (надалі – Інструкція).

⁶⁰ Матеріали ОВНС надаються у складі проектної документації уповноваженим державним органом для експертної оцінки і повинні всебічно характеризувати результати оцінки впливів на природне, соціальне, включаючи життєдіяльність населення, і техногенне середовище (далі – навколишнє середовище) та обґрунтовувати допустимість планованої діяльності. (п. 1.2 ДБН А.2.2-1-2003).

впливу планованої діяльності та прогнози на розрахунковий період рівні забруднення атмосферного повітря з урахуванням прогнозного фону та впливу планованої діяльності.

Водночас, відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну експертизу» до основних завдань екологічної експертизи відносять визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності та оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів. Стаття 15 Закону України «Про екологічну експертизу» відзначає, що в документації на об'єкти державної екологічної експертизи посеред іншого повинна передбачатися дієвість і досконалість передбачуваних заходів щодо охорони атмосферного повітря від забруднення.

Отже, можемо констатувати, що питання сумарних концентрацій забруднюючих речовин в повітрі в зонах впливу нових об'єктів повинно враховуватися в обов'язковому порядку ще в ході проведення відповідної експертизи. Однак, незважаючи на чіткість нормативного врегулювання, на практиці, подекуди, відсутній скрупульозний і зважений підхід у вивченні питання фонових концентрацій. Така тенденція є вкрай негативною, адже при неповному вивченні експертними установами досліджуваного в цьому підрозділі питання фактично можуть бути створені передумови до «вимушеного» порушення нормативних актів в галузі охорони довкілля. Це пояснюється тим, що відповідно до ч. 2 ст. 39 Закону України «Про екологічну експертизу» позитивні висновки державної екологічної експертизи після затвердження їх спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів чи його органами на місцях є підставою для відкриття фінансування проектів і програм чи діяльності.

До прикладу, уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у 2008 році видано позитивний висновок матеріалів проекту з будівництва заводу з виробництва будівельних

матеріалів у промисловій зоні міста Фастів Київської області.⁶¹

Вважаємо, що результати даної державної екологічної експертизи через неповноту дослідження в частині впливу на атмосферне повітря, а саме в частині врахування сумарних концентрацій забруднюючих речовин в повітрі, можуть ставити під загрозу порушення гарантованого Конституцією України права на безпечність довкілля.

Зокрема, для проведення екологічної експертизи розробником проекту подано матеріали оцінки впливу на навколишнє середовище. В останніх не було приділено достатню увагу вивченню повітря відповідної промислової зони міста. Так, визначення питання фонових концентрацій обмежено долученням листа територіального управління охорони навколишнього природного середовища у Київській області із зазначенням фонових концентрацій для міста Фастів в цілому. Крім того, в ході проведення оцінки використані дані протоколів санітарно-дозиметричних вимірів, протоколів відбору проб та дослідження проб ґрунту, протоколів дослідження повітря населених місць санітарно-епідеміологічної станції.

Втім вивченням матеріалів екологічної експертизи можна виокремити окремі обґрунтовані сумніви щодо можливості застосування в даному випадку значень фонових концентрацій згідно інформації територіального управління охорони навколишнього природного середовища. Як зазначалося нами вище, дані про величини фонових концентрацій в залежності від методики їхнього отримання, отримуються зацікавленими організаціями за запитом встановленої

⁶¹ Дане питання було предметом вивчення організації в рамках справи щодо захисту права населення міста Фастова Київської області на безпечне довкілля. Викладені доводи є позицією організації, базованою на положеннях чинного законодавства України. На момент підготовки посібника рішення у справі за позовом організації не проголошене, триває судовий розгляд. Суд першої інстанції задовільнив вимоги ЕПЛ, втім рішення оскаржується відповідачем.

форми від гідрометеослужби, санітарно-епідеміологічних станцій та територіальних управлінь Мінекології України. Більш того, у відповідності до положень ДБН А.2.2-1- 2003 до складу матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище обов'язково повинні включатися дані фонового забруднення атмосфери в районі розміщення проектного об'єкта. Норми будівельних норм не встановлюють імперативності у вичерпності переліку даних, які повинні бути враховані при розробленні ОВНС. Зокрема, вказано, що під даними фонового забруднення повітря включають дані натурних спостережень на стаціонарних постах, підфакельних досліджень, розрахункові, тощо.

Разом з тим, можна стверджувати, що, незважаючи на нечітке нормативне формулювання, фонові концентрації в жодному разі, зважаючи й на категорію території, в якій планується розміщення промислового об'єкту, не можуть обмежуватися виключно інформацією від територіального управління екології та природних ресурсів, оскільки такі вихідні дані в подальшому не можуть забезпечити повноту, обґрунтованість та достатність заходів щодо охорони довкілля.

Відзначимо, що відповідно до п. 5.2 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 року №173 у промисловій зоні підприємства слід розташовувати у складі промислових вузлів, групуючи їх за санітарними і технологічними ознаками з урахуванням класу небезпеки, щоб виключити можливість несприятливого впливу підприємства вищого класу небезпеки на працюючих, технологічні процеси, сировину чи продукцію іншого підприємства нижчого класу небезпеки, а також на здоров'я і умови життя населення. Крім того, *необхідно враховувати комплексний вплив на навколишнє середовище всіх підприємств, які входять в промвузол.*»

Зокрема, при аналізі даних ОВНС досліджуваного об'єкта та висновку екологічної експертизи нами встановлено, що проект будівництва заводу з виробництва будівельних

матеріалів у промисловій зоні міста Фастів розроблений в т. ч. і на підставі результатів санітарно-епідеміологічної експертизи щодо передпроектних матеріалів обґрунтування вибору місця розміщення заводу в частині визначення можливості розміщення зазначеного заводу на зазначеній ділянці. Результати санітарно-епідеміологічної експертизи підготовлено відповідною науково-дослідною установою.

Відповідно до резолютивної частини результатів санітарно-епідеміологічної експертизи зазначене виробництво не створюватиме на межі встановленої санітарно-захисної зони розміром 300 м рівнів забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами і рівнів шуму вище гігієнічних нормативів, встановлених санітарним законодавством України, а тому не призводитиме до негативного впливу на навколишнє середовище, умови проживання і здоров'я населення поза межами 300-метрової СЗЗ.

Втім єдиним обмеженням для розміщення заводу, згідно згаданих результатів санітарно-епідеміологічної експертизи, на зазначеній ділянці можуть бути *підвищені рівні забруднення атмосфери*, що можуть створювати внаслідок сезонної експлуатації двох асфальтобетонних заводів⁶²), територія яких безпосередньо межує з ділянкою будівництва заводу.

Відзначимо, що науково-дослідна установа, яка здійснювала підготовку матеріалів санітарно-епідеміологічної експертизи, в описовій частині своїх результатів вказала, що згадані асфальтобетонні заводи, що безпосередньо межують з ділянкою будівництва, можуть створювати при їхньому функціонуванні підвищені рівні забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами. Більш того, в описовій частині результатів

⁶² Відповідно до положень Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 року №173 виробництво асфальтобетону (виробництва будівельної промисловості) відносяться до 1 класу небезпеки за санітарною класифікацією з встановленою санітарно захисною зоною у 1000 метрів.

також зазначено, що розміщення заводу в промисловій зоні міста сумісне за санітарними і технологічними ознаками з діяльністю більшості промислових підприємств цієї зони (*за винятком асфальтобетонних заводів*), що виключає можливість їхнього несприятливого взаємовпливу і відповідає вимогам п. 5.2 ДСП №173-96.

У наведеному прикладі питання сумарних концентрацій забруднюючих речовин в повітрі, зважаючи на об'єктивні перестороги щодо нормального в майбутньому співфункціонуванні промислових об'єктів, визначено в такий спосіб. Зокрема, до уваги взято інформацію відділу містобудування та архітектури виконкому міської ради про те, що експлуатація асфальтобетонних заводів призупинена та такі визнані безперспективними. Такий підхід викликає зауваження, оскільки безперспективність, на думку органу місцевого самоврядування того чи іншого промислового об'єкту, не може гарантувати припинення експлуатації, чи, в разі припинення, подальшого відновлення такої.⁶³ Відтак, обґрунтовувати свої висновки в такий спосіб є позицією хибною. Адже, в разі, якщо на момент проведення експертизи асфальтобетонні заводи працювали, врахування комплексного впливу на навколишнє середовище всіх підприємств, які входять в промвузол, потребувало інших методів дослідження. Вважаємо, що в даному випадку не можуть братися до уваги і дані протоколів санітарно-дозиметричних вимірів,

протоколів відбору проб та дослідження проб ґрунту, протоколів дослідження повітря населених місць санітарно-епідеміологічної станції, наявні в матеріалах оцінки впливу на навколишнє середовище, оскільки такі датуються січнем місяцем. Натомість, діяльність асфальтобетонних заводів мають сезонний режим роботи (з квітня по жовтень). Відтак, проведення відбору проб повітря при нефункціонуючих заводах, а також відсутність посилення на наявні дослідження проб повітря в період функціонування асфальтобетонних заводів навряд чи може свідчити про повноту та дійсну репрезентативність дослідження.

Враховуючи такі вихідні дані, вважаємо цілком доцільним та обґрунтованим в подібних випадках при проведенні екологічної експертизи застосовувати повноваження, визначені в положеннях аб.2 та аб.3 ч.2 ст. 33 Закону України «Про екологічну експертизу». Зокрема, процедура проведення екологічної експертизи передбачає *аналітичне опрацювання матеріалів екологічної експертизи*, в разі необхідності натурні обстеження і проведення на іншій основі *порівняльного аналізу* і часткових оцінок ступеня екологічної безпеки, достатності та ефективності екологічних обґрунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи (основна стадія); *узагальнення окремих експертних досліджень* одержаної інформації. Обов'язковість проведення таких досліджень та подальшого порівняльного аналізу в подібних випадках не лише дозволить реалізувати основну мету екологічної експертизи – запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, оцінку ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах – але, поряд з цим, на початковій стадії дозволить усунути наявні недоліки чи упущення, що, в свою чергу, не призведе до фінансових та матеріальних втрат зі сторони майбутнього забудовника.

Висновки

1. Вимоги законодавчих актів щодо охорони атмосферного повітря є достатньо

⁶³ В ході проведення аналізу матеріалів експертизи на предмет їх відповідності екологічним нормативам та стандартам, в т.ч. щодо повноти проведеної експертизи, організацією здобуто підтвердження того, що одне з асфальтобетонних підприємств з 2008 року підприємство «поновлює виробництво товарного асфальтобетону, що пов'язано з плановою задачею відбудованих об'єктів, а відтак підприємство зобов'язане відновити порушений благоустрій в зоні будмайданчиків, а також договори на поставку асфальтобетону іншим підприємствам-замовникам». Іншим асфальтобетонним заводом у 2008 році були підписані договори по будівництву і ремонту доріг асфальтобетонного покриття щодо випуску 3500 тонн асфальтобетону, натомість у 2007 році було виготовлено 2100 тонн.

застарілими, не поновлюються, як того вимагає базовий Закон України «Про охорону атмосферного повітря». А норми щодо обов'язків суб'єктів господарювання та фізичних осіб та їхньої відповідальності є декларативними та не підкріплені конкретними фінансовими санкціями.

2. Наявною є неузгодженість термінології в сфері нормування викидів забруднюючих речовин в атмосферу. Наприклад, встановлення нормативів ГДВ забруднюючих речовин в атмосферне повітря відбувається наказом Мінекоресурсів України і також в окремих дозволах на викиди для індивідуальних об'єктів та джерел викидів.
3. Перелік забруднюючих речовин є застарілим і не відповідає європейським нормам, зокрема до таких речовин в Україні не віднесені діоксини, фурани та ряд інших небезпечних забруднювачів повітря.
4. Існування законної можливості для підприємств для понаднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та для забруднення значних територій довкола підприємств, створення ризиків для здоров'я населення шляхом застосування механізму санітарно-захисних зон встановлює незаконні та необґрунтовані пільги для таких об'єктів, дозволяє збагачення їхніх власників без адекватної компенсації витрат за споживання природних ресурсів та їхнього забруднення.
5. Відсутність відповідальності власників забруднюючих підприємств за проживання населення в межах санітарно-захисних зон таких підприємств та необхідність регулювання поняття та механізму створення санітарно-захисних зон на рівні нормативно-правового акту, а не санітарних норм. Відсутність чітких норм щодо відповідальності за недотримання підприємством розміру СЗЗ,

а також неоднозначне закріплення імперативного порядку дій державних службовців у випадку недотримання (перевищення) нормативного розміру СЗЗ підприємством створило критичну ситуацію із масовим проживанням населення в СЗЗ підприємств та масовим недотриманням підприємствами нормативних розмірів СЗЗ.

6. Положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року прямо суперечать положенням Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (ст. ст. 2, 4, 6; ратифікованої Україною у 1999 р.) та Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ст. ст. 6, 7; ратифікованої Україною у 1998 р.), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 9, 26), зокрема неврегульованим залишається питання оцінки впливу на навколишнє природне середовище та участі громадськості в процесі прийняття рішень.

Рекомендації

1. Слід врегулювати імперативний порядок дій державного органу, що видає дозвіл на викиди під час видачі цього дозволу, так як чинні підзаконні акти є недосконалими, неадекватними та містять ряд прогалин.
2. Слід переглянути доцільність та ефективність функціонування механізму санітарно-захисних зон довкола підприємства, як такого, що не може забезпечити охорону здоров'я населення та захист довкілля від забруднення.
3. Слід переглянути відповідальність та санкції за порушення законодавства в сфері охорони повітря, щоб перетворити її в економічний стимул для більш ефективного виробництва та використання природних ресурсів.

4. Слід інтенсифікувати адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, розробити інструктивні матеріали для застосування норм законодавства ЄС щодо нормування викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря всіма державними органами в сфері регулювання охорони атмосферного повітря. Для цього слід перекласти всі акти ЄС в сфері охорони повітря та створити вільний доступ до них через інформаційні портали.
5. Слід ратифікувати решту Протоколів до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (Протокол про важкі метали, Протокол про боротьбу із підкисленням, евтрофікацією та приземним озоном та інші).
6. Слід внести зміни до законодавства, де б оцінка існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища додавалася до проектної документації на будівництво об'єктів, які підлягають експертизі проекту будівництва, в тому числі тих, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному

контексті. З метою врахування громадської думки потрібно запровадити, щоб експертні організації, які здійснюватимуть експертизу проектів будівництва, проводили громадські слухання, розглядали письмові зауваження, пропозиції і рекомендації громадськості на відповідний проект будівництва, що, на жаль, не передбачається новим Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)»

Важливість врахування цих питань обумовлена тим, що, навіть, за умови поглинання державної екологічної експертизи поняттям державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва, пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів, гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей як основних принципів охорони навколишнього середовища повинні не лише бути задекларованими, але і гарантованими державою, а експертиза, запропонована вищезазначеним новим законом, повинна в т.ч. бути спрямована на запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Розділ 3.

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ПІДПРИЄМСТВАМИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ВИКИДИ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ

Необхідним правовим заходом забезпечення якісного стану атмосферного повітря є державне управління у цій галузі. Управління в галузі охорони атмосферного повітря включає широке коло заходів, серед яких особливе місце належить екологічному контролю. З його допомогою, в основному, забезпечується примус відповідних суб'єктів, які здійснюють вплив на атмосферне повітря, до виконання вимог екологічного законодавства. Саме за допомогою чіткого налагодження механізму здійснення державного контролю можна досягти дійсно позитивних результатів у галузі охорони атмосферного повітря.

Відповідно до ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» завдання екологічного контролю полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами. Крім офіційного законодавчого закріплення терміну «екологічний контроль», його поняття визначається багатьма вченими. М.М. Бринчук розкривав його як діяльність уповноважених суб'єктів з перевірки дотримання й виконання вимог екологічного законодавства.⁶⁴ Н.Р. Кобецька під екологічним контролем розуміє діяльність відповідних суб'єктів, яка спрямована на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного

середовища всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами.⁶⁵

Для досягнення цілей контролю важливим є систематичність, послідовність, всебічність і гласність, проведення аналізу з обов'язковими висновками та реагуванням на виявлені недоліки в роботі органів влади та інших об'єктів контролю. Це забезпечує досягнення завдань, що стоять перед контролем як однією з основних функцій управління в галузі охорони довкілля.⁶⁶

Екологічний контроль іноді ототожнюють з моніторингом довкілля. Однак, це зовсім не так, хоч йдеться про близькі за змістом, але різні за завданнями та методами здійснення функції управління у сфері охорони довкілля. При здійсненні екологічного моніторингу спостереження ведеться за станом довкілля та виявляються чинники його погіршення й деградації. Отриманні при цьому відомості можуть бути використанні при здійсненні контролю. Натомість контроль полягає у виявленні факторів негативного впливу на довкілля внаслідок порушення суб'єктами природокористування законодавства про охорону довкілля, фіксації таких порушень та застосуванні до правопорушників відповідних заходів впливу. Тобто, при здійсненні

⁶⁴ Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юрист, 1998. С. 450.

⁶⁵ Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. К.: Юрінкомінтер., 2007. С. 96.

⁶⁶ Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища). К. Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. С. 592..

моніторингу його об'єктом виступає довкілля, а при здійсненні контролю таким є діяльність суб'єктів природокористування.⁶⁷ В залежності від суб'єктів здійснення контрольної діяльності законодавство виділяє державний контроль, виробничий контроль, а також громадський контроль у сфері охорони атмосферного повітря.

Державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюють центральні органи державної виконавчої влади та їхні територіальні органи, а також місцеві державні адміністрації. Центральним органом державної виконавчої влади, на який покладено обов'язок щодо контролю за станом атмосферного повітря, є Міністерство екології та природних ресурсів України, а також його територіальні органи. В системі цього міністерства створена Державна екологічна інспекція (держекоінспекція). Вона є урядовим органом державного управління, на яку законодавством покладено обов'язок щодо контролю за дотриманням законодавства про охорону атмосферного повітря. У відповідності із Законом України «Про гідрометеорологічну діяльність»⁶⁸ контроль за дотриманням законодавства про охорону атмосферного повітря також покладено на органи національної гідрометеорологічної служби. Крім того, такий контроль здійснює Міністерство охорони здоров'я України та його територіальні органи. Спеціалізованим органом, на який покладається обов'язок контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища у тому числі і охорони атмосферного повітря в системі Міністерства охорони здоров'я України, є Державна санітарно-епідеміологічна служба та її територіальні органи. Вони здійснюють спостереження за станом атмосферного повітря за хімічними, біологічними та фізичними показниками, збирають і опрацьовують інформацію про стан атмосферного повітря,

прогнозують і виявляють тенденції про зміни його стану.

Державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснює державна автомобільна інспекція МВС України. Вона контролює виконання заходів щодо охорони атмосферного повітря від шкідливого впливу автотранспорту. Ця функція здійснюється шляхом нагляду за технічним станом автотранспортних засобів, які перебувають в експлуатації. Виробничий контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюють суб'єкти господарювання, які в своїй діяльності використовують джерела шкідливих хімічних, біологічних і фізичних впливів на атмосферне повітря і які призначають осіб, що відповідають за проведення виробничого контролю в галузі охорони атмосферного повітря.

У здійсненні заходів з охорони атмосферного повітря активну роль відіграють добровільні громадські формування, а також громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища. Об'єктами екологічного контролю є стан довкілля, зокрема атмосферного повітря, виконання заходів щодо охорони довкілля з боку природокористувачів, забезпечення заходів екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, екологічних норм, правил і нормативів.

3.1. Система й компетенція органів, що здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря

Державний екологічний контроль у сфері охорони атмосферного повітря здійснюється в процесі виконання державою своєї екологічної функції. Особливість цього виду контролю полягає в тому, що він є прерогативою відповідних державних органів, які можуть застосувати у передбачених законом випадках заходи державного примусу.

У процесі охорони атмосферного повітря державні органи здійснюють контроль за: а) станом атмосферного повітря в цілому, б) проектуванням господарських об'єктів, діяльність яких

⁶⁷ Право довкілля (екологічне право): Навч. посіб. для студ. вищ. навч.закл. // За ред. П. Д. Пилипенка. К.: Ін Юре, 2010. С. 106.

⁶⁸ Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18 лютого 1999р. № 443-XIV. Відомості Верховної Ради України. 199.—№ 16. С. 95.

пов'язана із впливом на атмосферне повітря, а так само за їхнім будівництвом і введенням в експлуатацію, в) виконанням планів і заходів щодо охорони атмосферного повітря в процесі діяльності підприємств, г) дотриманням законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, що відповідають екологічним нормам, правилам і нормативам. Можна класифікувати контрольну діяльність державних органів за різними критеріями на галузеву й загальну, попередню й поточну, внутрішню й зовнішню.

Систему державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря утворюють органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єктом контрольної діяльності яких виступають правовідносини в галузі охорони й раціонального використання атмосферного повітря. Порядок здійснення державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону. Згідно ст. 28 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади.

Діяльність контролюючих органів у цій сфері має своїм завданням упередження та виявлення правопорушень у галузі охорони атмосферного повітря, притягнення до адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності осіб, винних у порушенні екологічних норм і правил законодавства про охорону атмосферного повітря. Порядок здійснення контролю за охороною атмосферного повітря визначається не тільки спеціальним екологічним законодавством. Наприклад, ст. 19 Господарського кодексу України⁶⁹ регламентує державний контроль та нагляд за господарською діяльністю. Відповідно до неї, суб'єкти господарювання

мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству. Разом з тим держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, зокрема у сфері виробництва і праці – за екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо здійснення господарської діяльності.

Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їхній статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами. Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їхніх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються. Органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів господарювання.

Суб'єкт господарювання має право на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше, як через тридцять днів після їхнього закінчення, якщо інше не передбачено законом. Дії та рішення державних органів контролю та нагляду, а також їхніх посадових осіб, які проводили інспектування і перевірку, можуть бути оскаржені суб'єктом господарювання у встановленому законодавством порядку.

Усі суб'єкти господарювання зобов'язані здійснювати первинний (оперативний) та бухгалтерський облік результатів своєї роботи, складати статистичну інформацію, а також надавати відповідно до вимог закону фінансову звітність та статистичну інформацію щодо своєї господарської діяльності, інші дані, визначені законом. Забороняється вимагати від суб'єктів господарювання надання статистичної інформації та інших даних,

⁶⁹ Господарський кодекс України № 436—IV, 16.01.2003// Офіційний Вісник України 2003, 11 від 28.03.2003, ст. 462.

не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом.

Державний екологічний контроль здійснюється органами спеціальної компетенції; для яких контрольна функція є основною. Таким органом, як зазначено вище, передує Державна екологічна інспекція (надалі – Держекоінспекція)⁷⁰. Основним завданням Держекоінспекції є реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами. Для здійснення своїх завдань і функцій держекоінспекція наділена широкими повноваженнями. Зокрема, держекоінспекція України відповідно до покладених завдань здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їхніми територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – резидентами вимог:

1) законодавства про охорону атмосферного повітря щодо виконання запланованих і

затверджених загальнодержавних, галузевих або регіональних природоохоронних програм;

- наявності та додержання дозволів на викиди забруднюючих речовин;
- забезпечення безперебійної ефективної роботи і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів;
- додержання нормативів у галузі охорони атмосферного повітря;
- додержання екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного та дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібною торгівлі суб'єктами господарювання;
- порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ у господарських цілях;
- надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря, визначення видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря;

2) складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом;

3) подає Міністрові пропозиції щодо: видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, в тому числі водних живих ресурсів, а також установами нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

4) надає центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення

⁷⁰ www.president.gov.ua

дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, в тому числі водних живих ресурсів, ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

5) вносить у встановленому порядку центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

6) призначає громадських інспекторів з охорони довкілля та видає їм посвідчення, організовує їх роботу, надає їм методичну та практичну допомогу, вживає заходів до усунення виявлених недоліків і порушень в їх діяльності;

7) забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у відповідній сфері.

Положення «Про затвердження Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання у разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів»⁷¹ визначає підстави для проведення

опломбування або опечатування, встановлює їхній порядок і процедуру; регламентує питання контролю за цілісністю пломб або печаток, зняття пломб і печаток, оформлення відповідних документів і спрямоване на забезпечення фактичного обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності суб'єктів господарювання у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Крім Держекоінспекції, функціями контролю у сфері охорони довкілля наділені й інші спеціально уповноваженні державні органи України, наприклад, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, яка здійснює нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, контроль за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення; нагляд за дотриманням санітарного законодавства (ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Санітарно-епідеміологічна служба здійснює спостереження за якістю атмосферного повітря у житловій та рекреаційній зонах, зокрема поблизу основних доріг, санітарно-захисних зон та в робочих зонах підприємств, в зонах житлових будинків, розташованих поблизу промислових об'єктів, на території шкіл, дошкільних установ та медичних закладів. Крім того, вона проводить аналіз якості повітря у житловій зоні за скаргами мешканців. За період 2007 року фахівцями держсанепідслужби України відібрано для проведення лабораторних досліджень 296 739 проб атмосферного повітря у міських поселеннях та 43 030 проб – у сільських. За результатами досліджень у 66 506 пробах атмосферного повітря міських поселень та 619 сільських виявлено перевищення ГДК забруднюючих речовин.

Головними причинами, що обумовлюють незадовільний, а найчастіше і небезпечний стан атмосферного повітря населених пунктів, є недотримання підприємствами технологічного режиму експлуатації пилогазоочисного устаткування; невиконання у встановлені

⁷¹ Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання у разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів» N 353 від 15.09.2004 // Офіційний Вісник України 2004, 40 від 22.10.2004, ст. 2653.

терміни заходів зі зниження обсягів викидів до нормативного рівня; низькі темпи впровадження сучасних технологій очищення викидів; відсутність ефективного очищення викидів підприємств від газоподібних домішок; відсутність санітарно-захисних зон між промисловими та житловими районами. Високий рівень забруднення атмосферного повітря формується головним чином за рахунок викиду забруднюючих речовин підприємств коксохімічної, металургійної та хімічної промисловості.⁷²

Спостереження за станом атмосферного повітря здійснює також Державна гідрометеорологічна служба МНС. Державною гідрометеорологічною службою МНС України оцінка стану забруднення атмосферного повітря в містах України здійснюється за даними спостережень у 53 містах на 162 станціях та двох маршрутних постах спостережень. Програма обов'язкового моніторингу якості атмосферного повітря включає вісім забруднюючих речовин: пил, двоокис азоту (NO₂), двоокис сірки (SO₂), оксид вуглецю, формальдегід (H₂CO), свинець та бенз(а)пірен, а також радіоактивні речовини. Деякі станції здійснюють моніторинг за виявленням додаткових забруднюючих речовин.

Активізація громадського екологічного руху в Україні останніми роками свідчить про зростаючу екологічну свідомість громадян. Можливості безпосередньої участі громадян у процесі контрольно-інспекційної діяльності є однією з форм залучення зацікавленої громадськості до управлінської діяльності в екологічній сфері.

Громадське управління розглядається як складова частина управління в цій галузі, метою якого є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального

використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища в цілому та охорони атмосферного повітря, зокрема. Відповідно до цієї мети визначаються й повноваження громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища. Серед них можна виділити такі, що мають вплив на процес прийняття екологічних рішень: участь у проведенні перевірок виконання підприємствами, установами і організаціями природоохоронних планів і заходів; здійснення громадської екологічної експертизи, оприлюднення її результатів та передача їх органам, уповноваженим приймати рішення; внесення до відповідних органів пропозицій про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Передбачено також право громадської організації на ініціювання проведення загальнодержавних і місцевих референдумів.

На випадок виявлення порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища, пов'язаних із заподіянням шкоди (в тому числі шкоди здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань) громадські природоохоронні об'єднання наділені правом подання позовів до суду про відшкодування таких збитків (ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Зазначені повноваження знаходять своє відображення і конкретизацію в статутах громадських природоохоронних організацій. Громадський екологічний контроль, відповідно до ст. 36 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюється також громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища згідно з Положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим державним органом з питань екології та природних ресурсів.⁷³

⁷² «Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2007 році», підготовлена Міністерством охорони навколишнього природного середовища України.

⁷³ Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27.02.2002р. №88 // Офіційний Вісник України. 2002, №12. С.. 631.

Громадські інспектори охорони навколишнього природного середовища:

- а) беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів;
- б) проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності;
- в) подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності із запобігання екологічним правопорушенням.

Органи громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища можуть здійснювати й інші функції відповідно до законодавства України.

Крім громадських інспекцій, що створені при відповідних державних органах, громадський екологічний контроль здійснюють також екологічні об'єднання громадян. При Мінекології України створена Громадська рада, до якої увійшли всеукраїнські громадські організації екологічного спрямування. Одним із головних завдань Громадської ради є сприяння розвиткові законодавчо-нормативної бази та практичному здійсненню екологічного контролю і моніторингу стану навколишнього природного середовища.

Сьогодні створена наближена до оптимальної система органів, що здійснюють контрольні повноваження в сфері охорони атмосферного повітря. Проте висловлюються думки про необхідність їхнього збільшення шляхом

створення державної інспекції з контролю за роботою газоочисних та пиловловлюючих установок.⁷⁴ Звичайно, контролювати такий контроль необхідно на більш високому рівні, ніж це відбувається зараз. Це пов'язане з тим, що мала кількість фахівців у даній сфері й незадовільний стан зазначених установок на підприємствах-забруднювачах, а також перевантаженість роботою державних екологічних інспекторів приводить до неефективності контролю за газоочисними та пиловловлюючими установками. Разом з тим, не варто розширювати бюрократичний апарат шляхом створення такого вузькоспеціалізованого контролюючого органу. Ефективніше було б ввести в штат державних екологічних інспекторів територіальних державних екологічних інспекцій відповідних фахівців, що займаються питаннями контролю за пилегазоочисним обладнанням, що дозволило б поліпшити роботу в даному напрямку.

На підставі аналізу системи та компетенції органів, що володіють повноваженнями щодо здійснення державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря подальше їхнє вдосконалення представляється доцільним здійснювати за такими напрямками. По-перше, чітко розмежувати компетенцію зі здійснення державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря між різними органами виконавчої влади, а також між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Недоліком закладеного в чинних правових актах підходу до регулювання контрольної діяльності в даній сфері суспільних відносин є й те, що він закріплює організаційну розпорошеність органів, які здійснюють екологічний контроль, не визначає чітких критеріїв розмежування контрольних повноважень між відповідними органами. Наприклад, контроль за радіаційним станом вод у водогосподарчих системах здійснює Держводгосп України та його органи, хоча загальний контроль за охороною

⁷⁴ Федоров Б.С. Понятие, система и принципы развития законодательства РФ об охране атмосферного воздуха // Экологическое право. 1999. № 2. С.40.

і використанням вод, радіаційною безпекою покладений на контрольні органи Мінекології України. По-друге, система державного управління перебуває в постійній реорганізаційній динаміці, створювалися або ліквідовувалися ті чи інші державні комітети, агенства до відання яких належать питання управління і контролю в галузі охорони і використання тих чи інших природних ресурсів. Періодично змінюється назва і структура Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, яке сьогодні перейменовано на Міністерство екології та природних ресурсів України. По-третє, врегулювати відносин у сфері здійснення громадського контролю за охороною атмосферного повітря, оскільки у чинному законодавстві відсутні спеціальні нормативно-правові акти, які б регулювали особливості здійснення громадського контролю в галузі охорони атмосферного повітря.

3.2. Відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря

Юридична відповідальність за порушення природоохоронного законодавства є важливим елементом механізму правового забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, захисту прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб у сфері довкілля.

Конституційні засади юридичної відповідальності за екологічні правопорушення закріплені у ст. 66 Основного закону України⁷⁵, яка передбачає обов'язок кожної людини не заподіювати шкоду природі і відшкодувати завдані збитки. У випадку недотримання цього конституційного обов'язку чи обов'язків, передбачених екологічним законодавством, тобто вчинення протиправних дій чи бездіяльності, які посягають на екологічний правопорядок, настає юридична відповідальність – несприятливі

наслідки правового характеру, які застосовуються у формі державного примусу спеціально уповноваженими органами держави і передбачають застосування відповідних санкцій – особистого, майнового та організаційного характеру (обмеження суб'єктивного права, накладення штрафу, обов'язок відшкодувати заподіяну довікллю шкоду, тощо).

Відповідальність за правопорушення в галузі охорони атмосферного повітря – це система заходів примусового характеру, що застосовуються до порушників законодавства в галузі охорони атмосферного повітря з метою покарання винних, а також припинення й попередження правопорушень і відновлення порушених прав. Підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності у цій сфері є порушення законодавства про охорону атмосферного повітря.

Загальний перелік екологічних правопорушень у галузі охорони атмосферного повітря закріплений у ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря». До нього включені

- порушення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- перевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел в атмосферне повітря та нормативів граничнодопустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел;
- перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел;
- викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноважених органів виконавчої влади відповідно до закону;
- перевищення обсягів викидів забруднюючих речовин, встановлених у дозволах на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря;
- недотримання вимог, передбачених дозволом на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря;
- провадження незаконної діяльності, що негативно впливає на погоду і клімат;

⁷⁵ Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

впровадження відкриттів, винаходів, раціоналізаторських пропозицій, нових технічних систем, речовин і матеріалів, а також закупівля в інших державах та експлуатація технологічного устаткування, транспортних засобів та інших об'єктів, які не відповідають вимогам, встановленим законодавством про охорону атмосферного повітря;

- порушення встановлених законодавством правил складування та утилізації промислових і побутових відходів, транспортування, зберігання і застосування пестицидів і агрохімікатів, що спричинило забруднення атмосферного повітря;
- проектування і будівництво об'єктів з порушенням встановлених законодавством норм та вимог до охорони атмосферного повітря;
- невиконання розпоряджень та приписів органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря;
- ненадання передбаченої законодавством своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, джерела забруднення, а також приховування або перекручування відомостей про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, екологічну обстановку, яка склалася внаслідок забруднення атмосферного повітря;
- недотримання норм екологічної безпеки, державних санітарних норм при проектуванні, розміщенні, будівництві та введенні в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд на інших об'єктах, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування.

До осіб, винних у порушенні законодавства про охорону атмосферного повітря застосовуються заходи адміністративної, майнової, кримінальної та інших видів юридичної відповідальності. Адміністративна відповідальність становить собою застосування уповноваженими органами і посадовими особами

адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Ця відповідальність є оперативним засобом впливу на правопорушників, оскільки застосовується вона в адміністративному, інколи в судовому порядку і для її застосування не вимагається підрахунку збитків.

Адміністративна відповідальність у цій сфері регулюється КпАП України. Вона настає за порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ (ст. 78¹); недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79); недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд (ст. 79¹); випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 80); експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 81). За ці проступки встановлена відповідальність у вигляді штрафу.

Суб'єктами адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення відповідно до КпАП є тільки фізичні особи. Це громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та посадові особи, наділені адміністративною дієздатністю. Відповідно до ст. 12 кодексу адміністративній відповідальності підлягають особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли 16 років і є осудними. У юридичній літературі дискусійними є питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб.⁷⁶

⁷⁶ Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України. К., 2004. С. 45.

Адміністративні санкції до юридичних осіб передбачені багатьма законами України: «Про відповідальність підприємців, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину»; «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування»; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та іншими.

Систему адміністративних стягнень за екологічні правопорушення складають як передбачені КпАП, так і закріплені іншими законодавчими актами. Зокрема, близькими за своєю правовою природою до адміністративних стягнень є зупинення дії та анулювання дозволу (ліцензії), припинення дії господарюючого суб'єкта, тощо. Так, зупинення дії чи анулювання дозволу (ліцензії) на природокористування здійснюється відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».⁷⁷ Положенням про затвердження порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища⁷⁸ передбачені обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки.

При обмеженні діяльності підприємства встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин та розміщення

відходів у цілому по підприємству чи по окремих його цехах (дільницях) і одиницях обладнання. При тимчасовій забороні (зупиненні) чи припиненні діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів по підприємствах у цілому чи окремих їхніх цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

Діяльність підприємств обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) у разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки. Підставою для припинення діяльності підприємств є систематичне перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, що не можуть бути усунуті з технічних, економічних чи інших причин.

Кримінальна відповідальність за забруднення або зміну природних властивостей атмосферного повітря промисловими та іншими шкідливими речовинами, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей або для довкілля, передбачена ст. 241 Кримінального кодексу України.⁷⁹

Кримінально-правове забруднення або інша зміна природних властивостей атмосферного повітря – це умисна або необережна, заборонена КК України дія чи бездіяльність суб'єкта, який посягає на встановлені суспільні відносини, що забезпечують умови з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення цього феномену, які полягають у забрудненні або іншій зміні природних властивостей атмосферного повітря переліченими засобами та джерелами, що призводить до модифікації фізичних, хімічних чи біологічних властивостей цього природного об'єкта і створює небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля або

⁷⁷ Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 // Відомості Верховної Ради України 2000, №36 від 08.09.2000, ст. 299.

⁷⁸ Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.» №2991-ХІІ від 20 жовтня 1992 // Відомості Верховної Ради України. 1992. №46. Ст. 637.

⁷⁹ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 // Відомості Верховної Ради України 2001, №25-26 від 29.06.2001. Ст. 131.

спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки.⁸⁰

Інша зміна природних властивостей атмосферного повітря – це діяння, що супроводжується фізичним шкідливим впливом на цей природний феномен, тобто шкідливим впливом шумів, вібрації, іонізуючого опромінювання, температурою й інших фізичних факторів, що змінюють температурні, енергетичні, хвильові, радіаційні та інші фізичні властивості, атмосферного повітря, на життя, здоров'я людини і навколишнє природне середовище (а також зміни компонентів атмосферного повітря, що входять до його складу).⁸¹

До осіб, винних у цьому злочині, зокрема, можуть застосовуватися покарання у вигляді штрафу до двохсот неоподатковуваних мінімумів або обмеження волі на строк до трьох років, а також позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на той же строк. Якщо ж такі діяння спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, вині особи караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Також кримінальна відповідальність встановлюється за: порушення порядку проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних

територій або інші тяжкі наслідки (ст. 241 КК України); приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, в тому числі радіаційний, стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою (ст. 238 КК України); розробку і здачу проєктів, іншої аналогічної документації замовнику службовою чи спеціально уповноваженою особою без обов'язкових інженерних систем захисту довкілля або введення (прийом) в експлуатацію споруд без такого захисту, якщо вони створили небезпеку тяжких технологічних аварій або екологічних катастроф, загибелі або масового захворювання населення або інших тяжких наслідків (ст. 251 КК України). За вказані злочини настає кримінальна відповідальність у вигляді штрафу, обмеження волі, або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Майнова (цивільно-правова) відповідальність настає за шкоду, заподіяну в результаті порушення законодавства про охорону атмосферного повітря. Специфіка цивільно-правової відповідальності за екологічні правопорушення зумовлена особливостями об'єкта правопорушення, способами обчислення і доведення шкоди та деякими іншими екологічними факторами. Сутність цієї відповідальності полягає в покладенні на правопорушника обов'язку відшкодувати майнову або моральну шкоду, заподіяну внаслідок порушення норм екологічного законодавства.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 69) передбачено, що шкода, завдана внаслідок порушення екологічного законодавства, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Крім того,

⁸⁰ Харь І.О. Кримінально – правова охорона атмосферного повітря. – Автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Запоріжжя., 2010. 14 с.

⁸¹ Харь І. О. Інша зміна природних властивостей атмосферного повітря в контексті особистої безпеки людини та суспільної небезпечності такого діяння / І. О. Харь // Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 7–8 грудня 2005 р.). Збірник наукових праць. К. : Національна академія управління, 2005. С. 237–242.

особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Визначення розміру шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, здійснюється за спеціальними правилами, встановленими екологічним законодавством: відповідно до такс, методик обчислення розміру шкоди або, за їхньої відсутності, за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища з урахуванням понесених збитків, у тому числі упущеної вигоди (неотриманих доходів).

Методика розрахунку шкоди застосовується у випадках відшкодування шкоди, заподіяної забрудненням атмосферного повітря. Нині, зокрема, діє методика розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 травня 1995 р.⁸² Методика встановлює єдині на території України правила визначення розмірів відшкодування і стягнення збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами.

Наднормативними викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря вважаються:

- викиди забруднюючих речовин, які перевищують рівень граничнодопустимих або тимчасово погоджених викидів,

- встановлених дозволами на викид, які видані у встановленому порядку;
- викиди забруднюючих речовин джерелами, які не мають дозволів на викид, в тому числі і по окремих інгредієнтах;
- викиди забруднюючих речовин, що здійснюються з перевищенням граничних нормативів, їхнього утворення і вмісту в газах, що відходять для окремих типів технологічного та іншого обладнання.

Наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, можуть відбуватися за рахунок: неефективної роботи газоочисних установок; роботи технологічного обладнання при несправних газоочисних установках або їх невикористанні; порушення технологічних режимів; невиконання у встановлені терміни заходів з досягнення нормативів ГДВ; аварійних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; залпових викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які не передбачені технологічними регламентами виробництв; використання неprojektних сировини і палива в технологічних процесах, інших видів порушень.

Факт наднормативного викиду забруднюючих речовин в атмосферне повітря встановлюється спеціалістами Державної екологічної інспекції Мінекоресурсів України при перевірці підприємств шляхом інструментальних методів контролю та за допомогою розрахункових методів. Застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів. Таким чином, цивільно-правова відповідальність може бути застосована разом з іншими видами юридичної відповідальності. Ця обставина пояснюється тим, що заходи відповідальності у разі застосування дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за своєю юридичною природою є заходами стягнення, а не відшкодування шкоди, хоча в багатьох випадках ці стягнення мають май-

⁸² Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті понаднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 травня 1995 р. № 38. Бюлетень нормативних актів України. 1995. № 10. С.129.

новий характер (позбавлення премії, штраф, конфіскація).⁸³

Дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про охорону атмосферного повітря полягає у накладенні роботодавцем (власником підприємства чи уповноваженим органом) на працівника дисциплінарних стягнень. Такі стягнення можуть накладатися на осіб, винних у невиконанні або неналежному виконанні своїх трудових обов'язків, пов'язаних зі здійсненням природоохоронних заходів за умови, що відповідні обов'язки передбачені трудовим договором, укладеним між працівником та власником підприємства, установи, організації (уповноваженим органом).

Види дисциплінарних стягнень та порядок їхнього накладення регулюються КЗпП. Згідно зі ст. 147 цього кодексу до порушників трудової дисципліни, винних у невиконанні своїх трудових обов'язків, може бути застосовано один з двох заходів стягнення: догана або звільнення з роботи.

⁸³ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник // Г.І. Балюк, М.В. Краснова, Ю.С. Шемшученко та інші; За ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2008. С. 353.

До основних причин правопорушень і практичних проблем застосування заходів юридичної відповідальності в галузі охорони атмосферного повітря на сучасному етапі слід віднести:

- відсутність більш конкретизованих складів адміністративних правопорушень, що тягне неможливість застосування заходів адміністративної відповідальності до порушників деяких норм законодавства про охорону атмосферного повітря;
- низькі розміри штрафних санкцій, що застосовуються до порушників законодавства про охорону атмосферного повітря, які слід переглянути не просто в бік їхнього підвищення, а шляхом встановлення більш широкого переліку складних складів, а правопорушень у галузі охорони атмосферного повітря та диференціації штрафів залежно від галузі економіки і рівня небезпеки об'єктів.

Активізація діяльності в цих напрямках, ліквідація основних причин скоєння правопорушення в галузі охорони атмосферного повітря безумовно призведуть до зростання ефективності здійснення контролю в зазначеній сфері та, як наслідок, – до поліпшення стану атмосферного повітря в Україні.

Розділ 4. ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

4.1. Інтерпретація прав людини для охорони довкілля, включаючи повітря, у судовій практиці Європейського суду з прав людини

Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод⁸⁴ (надалі – Європейська конвенція) була підписана у 1950 році і набула чинності у 1953 році ще до того, як екологічні проблеми були визнані, а охорона довкілля з'явилася у міжнародному праві. З огляду на це екологічні права не розглядаються у Конвенції. Проте, починаючи з 1990-их років Європейський суд з прав людини (надалі – Суд, Європейський суд) розпочав новий напрямок. Суд вивів екологічні права з традиційних основоположних свобод, таких як право на повагу до особистого та сімейного життя, право на інформацію, право на життя і право на ефективний судовий захист та право на отримання компенсації за завдану шкоду. Зокрема, судова практика Суду визнала порушення Статті 8, а саме права на повагу до особистого та сімейного життя, та порушення Статті 2 – права на життя. Суд використовує творче трактування основоположних прав людини, щоб розв'язати екологічні проблеми та захистити довкілля.

Європейська конвенція з прав людини була ратифікована усіма країнами, які є членами Ради Європи. У деяких країнах (напр. Швеції та Німеччині) Конвенція застосовується прямо, тобто національні суди застосовують її так само, які і національне законодавство і почали застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини у своїй

практиці як юридичні обов'язкові прецеденти. На практиці Федеральний конституційний суд Німеччини трактує Статтю 46 Конвенції як обов'язкову не лише для уряду, але також і для німецьких судів.⁸⁵ У деяких країнах рішення Європейського суду можуть навіть переважати над національним законодавством, надаючи йому квазі-конституційний статус.

В Україні Європейська конвенція є частиною національного законодавства згідно Статті 9 Конституції, а, отже, має пряме застосування. Парламент України ратифікував Європейську конвенцію 17 липня 1997 року⁸⁶ і прийняв юрисдикцію Європейського суду. В інших країнах Європейська конвенція ефективно застосовується тільки тоді, коли справи розглядаються в Європейському суді з прав людини. В обох випадках як тільки рішення Суду є офіційно прийняті, вони вважаються юридично обов'язковими для країн, яких вони стосуються, а також прецедентними для цих та усіх інших країн-членів Ради Європи. Як результат, судова практика Європейського суду з прав людини є центральною у питанні щодо того, чи екологічна шкода має певний вимір в категоріях прав людини в Європі.

Процедура звернення до Європейського суду є найбільш відкритою та демократичною серед регіональних судів з прав

⁸⁴ Офіційний текст Конвенції знаходиться за адресою <http://www.echr.coe.int/echr/index.htm>

⁸⁵ Frank Hoffmeister, Germany: Status of European Convention on Human Rights in domestic law – *Germany-Oxford Journals, Journal of Constitutional Law, Volume 4, Number 4*, at 722-731 at <http://icon.oxfordjournals.org/cgi/reprint/4/4/722>.

⁸⁶ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», <http://zakon1.rada.gov.ua>.

людини – Європейський суд приймає звернення щодо порушень прав людини від окремих осіб⁸⁷ проти держав. Коли Європейський суд визнає порушення прав, відображених у Конвенції, Суд присуджує справедливу компенсацію⁸⁸, зобов'язуючи уряди здійснити заходи для виправлення індивідуальних ситуацій заявників.

Незважаючи на те, що в Європейській конвенції з прав людини нема прямого права на здорове довкілля⁸⁹, для того, щоб вирішувати справи щодо екологічної шкоди, застосовуються інші права, які є визнані Конвенцією. Більшість екологічних справ Європейського суду трактують Статтю 8 про право на особисте та сімейне життя як правову основу для того, щоб зупинити забруднення та погіршення стану довкілля.

I. Стаття 8 – Право на особисте та сімейне життя

1. Лопез Остра проти Іспанії

Пані Грегорія Лопез Остра жила у місті Лорка, регіон Марсія в Іспанії. Дім, де мешкала вона та її сім'я – чоловік та дві дочки – знаходився кілька сотень метрів від великого скупчення шкіряної промисловості. Декілька шкіродубильних підприємств, які належали компанії Сакурса, мали завод для переробки рідких та твердих відходів приблизно дванадцять метрів від дому заявниці. Завод почав діяти без ліцензії, яка вимагається згідно норм (норма 6 від 1961 року) щодо діяльності, яка класифікується як така, що спричиняє шкоду чи має негативний вплив на здоров'я чи є небезпечною для здоров'я. Забруднення повітря спричинило проблеми зі здоров'ям та шкоду багатьом мешканцям Лорки, особливо тим, хто проживає найближче до шкіряних заводів. Міська рада безкоштовно відселила місцевих мешканців в центр міста на три місяці 1988 року – на липень, серпень та

вересень. Але у жовтні заявниці та її сім'я повернулися до свого помешкання і жили там до лютого 1992 року.⁹⁰

9 вересня 1988 року внаслідок численних скарг і з огляду на повідомлення служб охорони здоров'я та Агенції охорони довкілля регіону Марсія, міська рада наказала припинити один з видів діяльності заводу, водночас дозволяючи продовжувати переробляти стоки, заражені хромом.

У суді нижчої інстанції суддя наказав зібрати ряд експертних висновків щодо розміру шкоди, завданої заводом з переробки відходів та його впливу на здоров'я тих, хто мешкає неподалік. Матеріали справи містять декілька медичних та експертних висновків стосовно впливу на здоров'я тих, хто проживає неподалік. Лікар-педіатр заявив, що у дочки пані Лопез Остра Крістіни виявили клінічні ознаки нудоти, рвоти, алергічних реакцій, анорексії та ін., які можна пояснити лише тим фактом, що вона проживала у дуже забрудненій місцевості та порадив переселитися звідти.⁹¹

Інститут судової медицини Міністерства юстиції визнав, що концентрації газу у будинках біля заводу перевищували дозволені межі. Він також зазначив, що у дочки заявниці та її племінника Фернандо Лопеза виявили типові симптоми хронічної абсорбції газу, які періодично виявлялися у формі гострих бронхолегеневих інфекцій. Він вважав, що існує зв'язок між захворюваннями та концентраціями газу.

Апеляційний суд заявив, що шкода, про яку йшлося, погіршила якість життя тих, хто жив поблизу заводу, але він ствердив, що це погіршення не було настільки серйозним, щоб порушити основоположні права, гарантовані Конституцією Іспанії.

Хто відповідальний за забруднення? Іспанська влада і зокрема муніципалітет Лорки теоретично не несли прямої відповідальності за викиди. Проте місто дозволило будівництво

⁸⁷ Зноска вище 84, Стаття 34.

⁸⁸ Зноска вище 84, Стаття 41.

⁸⁹ Нещодавно право на здорове та захищене довкілля було визнано у справі Татар проти Румунії (про справу йдеться далі на С. 69).

⁹⁰ Заява No. 16798/90, Series A no. 303-C, (1995) 20 E.H.R.R. 277 Рішення від 9 грудня 1994 року.

⁹¹ Там само.

заводу на своїй землі і держава надавала субсидії для будівництва заводу. Муніципалітет був зобов'язаний діяти. Завод порушував юридичні вимоги, зокрема, у нього не було ліцензії від муніципалітету.

Завод визнав порушення Статті 8 Конвенції. Трактуючи Статтю 8 Конвенції, Суд заявив, що “потрібно звернути увагу на справедливий баланс між конкуруючими інтересами окремої особи і усієї спільноти загалом.” Оцінюючи цей баланс, Суд застосовує доктрину “межі оцінювання”. Згідно цієї доктрини, Суд надає державі певну ступінь свободи у визначенні відповідного балансу. Суд постановив, що державі не вдалося досягнути справедливого балансу між інтересами економічного благополуччя міста в плані наявності заводу з переробки відходів та ефективного задоволення права заявниці на повагу до її дому та особистого і родинного життя.

Суд присудив компенсацію за нефінансову (моральну) шкоду. Окрім шкоди, завданої випарами газу, шумом та запахом із заводу, заявниця зазнала душевних страждань та переживань, коли вона бачила, що ситуація не міняється, а стан здоров'я її дочки погіршується. Суд присудив пані Лопез Остра компенсацію у сумі 4 000 000 іспанських песет.

Справа Лопез Остри представляє нову точку відліку для екологічних скарг в рамках Конвенції. Це була перша справа, в якій Європейський суд визнав порушення Конвенції як наслідок завдання екологічної шкоди. Крім того, було визнано, що Іспанія порушила позитивний обов'язок діяти, щоб запевнити повагу до похідного права, яке не є прямо обумовленим у Конвенції, права жити у середовищі, яке не має негативного впливу на здоров'я.⁹²

Які настанови дає рішення Європейського суду з прав людини у справі Лопез Остра національним судам Іспанії та інших країн,

які керуються Європейською конвенцією? Як їм визначити, як далі розглядати майбутні позови, які стосуються забруднення повітря та приватного житла? Окрім того, щоб такі права були втілені у культурі, практиці та законодавстві країни, законодавці повинні зуміти винести уроки з рішення Європейського суду.

2. Гвакомеллі проти Іспанії

Власниця помешкання скаржилася на забруднення від відстійника відходів та очисного заводу, які знаходилися приблизно 30 метрів від її дому. Державна влада дозволила заводу працювати і збільшити об'єми відходів, які перероблялися без проведення екологічної експертизи, яка б запевнила дотримання заводом екологічного законодавства Італії. Нарешті, коли п'ять років після того керівництво заводу подало заяву на продовження ліцензії, екологічна експертиза була проведена. Навіть хоча екологічна експертиза показувала, що завод порушував два різні екологічні закони Італії, керівництво не припинило роботу заводу, як цього вимагає закон. Європейський суд постановив, що така поведінка становить порушення Статті 8 Європейської конвенції, оскільки державна влада позбавила власницю помешкання процедурних прав, по-перше не провівши екологічної експертизи і, по-друге, не зупинивши діяльність заводу, коли екологічна експертиза була здійснена.⁹³

3. Гуерра проти Італії

У цій справі 40 заявників мешкали у місті Манфредонія 1 км від хімічної фабрики, яка виробляла добрива та інші хімікати. Відповідно до критеріїв, визначених в указі президента, фабрика належала до підприємств “високого ступеня ризику”.⁹⁴ Заявники скаржилися на те, що влада не вчинила відповідних дій для зменшення ризику забруднення з боку фабрики та зменшення ризиків виникнення аварій. Вони стверджували, що це порушувало їхні права на життя та фізичну неушкодженість згідно Статті 2 Європейської

⁹² Mariana T. Acevedo, *The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights*, 8 N.Y.U. Envtl. L.J. 437 (2000).

⁹³ Заява No. 59909/00, ECHR 2006, (2007) 45 E.H.R.R. 38, рішення від 2 листопада 2006 р.

⁹⁴ Заява No. 14967/89, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, (1998) 26 E.H.R.R. 357.

конвенції. Вони також скаржилися на те, що держава не надала інформації про ризик і про способи поведінки у випадку виникнення аварії. Вони стверджували, що це становить порушення їхнього права на свободу інформації згідно Статті 10 Європейської конвенції. Окрім того, вони поскаржилися Суду, що їхнє право на повагу до сімейного життя згідно Статті 8 Європейської конвенції було порушене в наслідок того, що влада не надала їм відповідної інформації.⁹⁵

Заявники мешкають у місті Манфредонія 1 км від хімічної фабрики, яка виробляє добрива і капролактамі і відповідно до критеріїв, визначених в указі президента від 18 травня 1998 року, підприємство належить до категорії “високого ризику”. Заявники скаржилися на те, що в результаті виробничого циклу фабрика викидає великі кількості займистого газу, що може призвести до вибухових хімічних реакцій, в результаті яких будуть викидатися в повітря високотоксичні речовини такі як сірчаний газ, окис азоту, натрій, аміак, металічні гідриди, бензойна кислота та миш’яковистий ангідрид. Серйозний випадок забруднення повітря стався 26 вересня 1976 року, коли гази в газопромивній вежі для синтезування аміаку вибухнули і декілька тон карбонату калію та двовуглекислого розчину, який містив сесквіоксид миш’яку, були викинені у повітря. 150 осіб попали до лікарні з гострим отруєнням миш’яком. Результати дослідження, здійсненого самою фабрикою, показали, що обладнання для очистки викидів було неналежним, а оцінка впливу на навколишнє середовище неповна.

Національне законодавство (Статті 11 та 17 Указу президента 175/88) вимагає, щоб відповідні місцеві органи влади інформували місцевих мешканців про небезпеку від промислової діяльності, про здійснені заходи безпеки, про плани заходів та процедурні моменти на випадок аварій.

14 вересня 1993 року Міністерство екології та Міністерство охорони здоров’я спільно

затвердили висновки по звіту щодо безпеки фабрики від липня 1989 року, як цього вимагає Стаття 10 Указу президента 175/88. У цих висновках містилися рекомендації здійснити на фабриці низку заходів для покращення, інструкції для Префекта щодо плану на випадок аварій, за які він несе відповідальність, та заходи, необхідні для інформування місцевого населення згідно Статті 17 Указу. Проте мер зазначив, що Регіональна рада все ще очікує на вказівки від Департаменту цивільної оборони перед тим, як вирішити, які заходи безпеки потрібно здійснити та яких процедур потрібно дотримуватися у випадку аварії, про що громадськість має бути поінформована. На цей момент жодні заходи не були здійснені.

Стосовно цієї справи важливо згадати Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 1087 (1996) щодо наслідків Чорнобильської катастрофи, яка була прийнята 26 квітня 1996 року. В Резолюції йдеться не лише про ризик, пов’язаний з виробництвом та використанням атомної енергії у громадському секторі, але також про інші питання. Там говориться, що “доступ громадськості до чіткої та повної інформації ... потрібно розглядати як основоположне право людини.”⁹⁶

Європейський суд постановив у справі *Гуєрра проти Італії*, що відповідальна держава не виконала свій обов’язок гарантувати право заявників на повагу до їхнього приватного та сімейного життя, що є порушенням Статті 8 Конвенції. Оскільки Суд визнав порушення Статті 8 Конвенції, він постановив, що немає потреби розглядати додаткову претензію згідно Статті 2 Конвенції, яка стосується права на життя. У своєму висновку, який співпадав з думкою більшості суддів, суддя

⁹⁵ Заява No. 14967/89, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, (1998) 26 E.H.R.R. 357.

⁹⁶ EUR. PARL. ASS., Резолюція 1087 про наслідки Чорнобильської катастрофи, 4 (1996). Пізніше у справі *Онерілдез проти Туреччини*, Велика палата пішла далі, зазначивши, що таке право людини на інформацію попередньо було визнане Судом як таке, що є частиною права на особисте та сімейне життя згідно Статті 8 Європейської конвенції прав людини, про що йдеться у рішенні в справі *Гуєрра проти Італії*.

Волш зазначив, що "...Суд у своєму рішенні коротко згадав Статтю 2 Конвенції, але не робив висновку щодо неї, хоча я вважаю, що це положення також було порушено".⁹⁷ Окрім того, суддя Ямбрек у своєму висновку написав, що охорона здоров'я та тілесної неушкодженості настільки ж пов'язана з "правом на життя", як і з "повагою до особистого та сімейного життя". Він також написав: "Якщо уряд приховує інформацію про обставини, які, як передбачається на основі матеріальних фактів, становлять реальний ризик небезпеки здоров'ю та тілесній неушкодженості, то така ситуація також може розглядатися згідно Статті 2 Конвенції: "Ніхто не може бути навмисно позбавлений життя."

Таким чином, можливо вже настав час для судових прецедентів в рамках Статті 2 (право на життя), щоб розвивати відповідні права, чітко означити ситуації з реальним та серйозним ризиком для життя або різні аспекти права на життя.⁹⁸

Цей час настав лише через декілька років у 2002 році, коли Суд вперше застосував Статтю 2 у серйознішому контексті у справі *Онерілідіз проти Туреччини*.

4. Фадєєва проти Росії

Заявниця народилася і проживала у місті Череповець, де розміщений великий сталеплавильний завод "Северсталь". У 1982 році її сім'я переїхала у квартиру, розмішену приблизно 450 метрів від території заводу. Підприємство є найбільшим металургійним підприємством у Росії. Для того, щоб обмежити територію забруднення, спричиненого виробництвом сталі, підприємство встановило буферну зону навколо "Северсталі" – санітарно-захисну зону. Вона займала територію шириною 5000 метрів навколо заводу. Хоча теоретично ця зона мала відділяти завод від житлових районів міста, на практиці тисячі людей, включаючи сім'ю заявниці, мешкали там.⁹⁹

⁹⁷ Примітка 86, вище.

⁹⁸ Там само.

⁹⁹ Заява No. 55723/00, ECHR 2005-IV, (2007) 45 E.H.R.R. 10 Рішення від 30 листопада 2005 року.

Багатоповерхові будинки у санітарній зоні належали заводу і були призначені переважно для його працівників, які там мешкали на правах життєвих винаймачів. Своім указом від 10 вересня 1974 року Рада міністрів Російської радянської республіки зобов'язала Міністерство металургії переселити до 1977 року мешканців санітарно-захисної зони, які жили у будинках 213 та 214. Проте це не було зроблено.

У 1990 році уряд Російської радянської республіки прийняв програму, в якій говорилося, що "концентрація токсичних речовин у повітрі в місті перевищувала допустимі норми у багато разів" і що рівень смертності мешканців Череповця вищий від середнього. Зазначалося, що багато людей і далі проживали в межах санітарно-захисної зони сталеплавильного заводу. За цією програмою до 1998 року завод мав зменшити токсичні викиди до безпечного рівня. Заводу також було наказано фінансування будівництва 20000 квадратних метрів житла щороку для переселення людей, які мешкали в межах санітарно-захисної зони.

Рішенням міської ради № 30 від 18 листопада 1992 року межі санітарно-захисної зони навколо заводу були змінені. Ширина зони була зменшена до 1000 метрів.

У 1996 році уряд Російської федерації прийняв Постанову № 1161, яка містила програму зменшення викидів та переселення людей. Реалізацію програми фінансував Світовий банк. У другому параграфі програми йшлося про таке:

«Концентрація певних забруднюючих речовин у житлових районах міста є у 20–50 разів вища за гранично допустимі норми (ГДК)...¹⁰⁰ Найбільшим "джерелом" атмосферного забруднення є завод "Северсталь", на який припадає 96% усіх викидів. Найвищий рівень забруднення повітря зареєстрований у житлових районах, які безпосередньо прилягають до промислової зони заводу

¹⁰⁰ ГДК – це норми для певних забруднюючих речовин, встановлені російським законодавством («предельно допустимые концентрации», ПДК).

“Северосталь”... Ситуацію погіршує ще й те, що промислові та житлові райони міста майже повністю перекриваються і не відділені санітарно-захисними зонами.»¹⁰¹

У Постанові далі йдеться про те, що “екологічна ситуація у місті призвела до тривалого погіршення стану здоров’я громадян.”

Заявниця робила спроби бути відселеною із санітарно-захисної зони. У 1995 році пані Фадеєва подала позов до міського суду, намагаючись добитися відселення за межі зони. Вона стверджувала, що екологічна ситуація у зоні була небезпечною для здоров’я та життя. 17 квітня 1996 року суд розглянув ситуацію і не прийняв рішення відселити заявницю, а ствердив, що місцева влада повинна включити її до “першочергового списку очікування” на отримання нового житла. Проте у лютому 1997 року судовий виконавець припинив виконання рішення на основі того, що не існувало жодного “першочергового списку очікування” на отримання нового житла для мешканців санітарно-захисної зони.

У 1999 році заявниця подала новий позов проти міської ради, вимагаючи негайного виконання рішення від 17 квітня 1996 року. Заявниця стверджувала, що систематичні токсичні викиди та шум від заводу “Северосталь” порушували її основоположне право на повагу до особистого життя та дому, гарантоване Конституцією Росії та Європейською конвенцією з прав людини.¹⁰²

Суд визнав, що держава допустила функціонування підприємства-забруднювача у густонаселеному районі. Токсичні викиди підприємства перевищили допустимі норми безпеки, встановлені національним законодавством і можуть становити загрозу для життя тих, хто проживає у забруднених районах. Держава встановила санітарно-захисну зону навколо заводу, у якій ніхто не повинен мешкати. Проте ці законодавчі міри не були реалізовані на практиці.

Суд вирішив не вказувати, які саме заходи мають бути здійснені державою для виконання її позитивного обов’язку згідно Статті 8 Конвенції. Проте держава повинна запропонувати заявниці ефективне розв’язання, щоб допомогти їй переселитися з небезпечного району. Отже, Суд зробив висновок, що держава “не досягнула справедливого балансу між інтересами спільноти та ефективним гарантуванням права заявниці на повагу до її дому та особистого життя. Тут було порушення Статті 8.”¹⁰³

Чи національна судова система може запропонувати ефективніші заходи? Якщо так, то чи міг би позивач у національному суді застосовувати рішення Європейського суду щодо порушення Статті 8 Конвенції, але просити національний суд зобов’язати здійснювати більш повні заходи такі, як судова заборона для очищення заводу чи переселення мешканців? Якщо Російська федерація ігноруватиме прецеденти Європейського суду та рішення щодо надання компенсації, то що може зробити позивач? Чи має значення те, що Європейська конвенція з прав людини має пряме застосування у національній правовій системі? Чи це дає надію на досягнення вирішення проблеми на національному рівні після прийняття рішення Європейським судом?

Рік після справи Фадеєвої Суд розглядав подібну скаргу від декількох заявників, які мешкали у тому ж житловому комплексі і в межах тієї ж санітарно-захисної зони біля заводу “Северосталь” у справі *Ледяєва проти Росії*.¹⁰⁴ Суд одногосно постановив, що:

«Проаналізувавши надані матеріали, Суд зазначає, що у даній справі уряд не надав жодних нових фактів чи аргументів, які б могли переконати його зробити інший висновок, аніж той, що зроблений стосовно справи Фадеєвої. Суд робить висновок, що, незважаючи на широку межу оцінювання, яка ще залишається над державою, владні органи не здійснили належних заходів для того, щоб захистити право заявників на повагу до

¹⁰¹ Зноска 92, вище.

¹⁰² Там само.

¹⁰³ Зноска 92, вище.

¹⁰⁴ Заява Nos. 53157/99, 53247/99, 53695/00 and 56850/00, Рішення від 26 жовтня 2006 року.

їхнього дому та особистого життя від екологічної шкоди. Зокрема, влада і не переселила заявників за межі санітарної зони, і не надала компенсації тим, хто хоче переселитися. Окрім того, виглядає так, що влада не розробила і не здійснила ефективну публічну стратегію, яка б змусила металургійний завод зменшити викиди до безпечного рівня в розумних часових рамках. Відповідно мало місце порушення Статті 8 Конвенції.»

- Не було необхідності, щоб справу Ледаєвої розглядав Європейський суд після справи Фадеєвої. Справа Фадеєвої була достатнім правовим прецедентом у національній правовій системі, щоб інші особи у тій самій ситуації могли отримати принаймні компенсацію. У цій ситуації директива, видана Верховним Судом Російської федерації виглядає особливо суперечливою. Російська Федерація як Сторона Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод приймає юрисдикцію Європейського суду з прав людини як обов'язкову у сенсі трактування та застосування Конвенції та Протоколу до неї у справі можливого порушення Російською федерацією положення цих документів, якщо порушення мало місце після того, як Конвенція набрала чинності стосовно Російської федерації. Таким чином, застосування судами вищезгаданої Конвенції повинне бути пов'язане з практикою Європейського суду з прав людини для того, щоб не допустити жодного порушення Конвенції...Трактування рішень стосовно Російської федерації передбачає те, що у випадку потреби держава прийме відповідні міри, спрямовані на виправлення порушень прав людини, гарантованих Конвенцією, та наслідки цих порушень. Суди повинні діяти в межах їхньої компетенції для того, щоб забезпечити виконання зобов'язань держави, що впливають з участі Російської федерації у Конвенції.¹⁰⁵

¹⁰⁵ No.5 of Oct. 10, 2005, available in Russian at Бюллетень № 12 от 31.12.2003/

Між проголошеними намірами і їхньою реалізацією є явна неузгодженість.

5. Дубецька та інші проти України¹⁰⁶

Будинки заявників розташовані на хуторі Вільшина у Львівській області.¹⁰⁷ Хутір знаходиться у Червоноградському вугільному басейні. У 1960 році почала працювати вугільна шахта Великомоствівська № 8, терикон якої знаходиться 100 метрів від родинного дому сім'ї Дубецьких — Ваківих. У липні 2005 року було прийняте рішення закрити шахту як неприбуткову. У 1979 році держава відкрила Червоноградську вуглезбагачувальну фабрику поблизу хутора. За період функціонування фабрики виріс терикон відпрацьованої породи заввишки 60 метрів, який знаходиться 430 метрів від будинку родини Дубецьких — Найда та 420 метрів від будинку родини Гаврилюк — Ваківих. Цей терикон не підлягав приватизації і залишився у державній власності.

За результатами державних та недержавних досліджень, функціонування фабрики та шахти спричинило негативний вплив на стан довкілля.¹⁰⁸ Терикони шахти та фабрики спричинили постійне просочування підземних вод, в результаті чого були затоплені певні території. Фабрика стала основним джерелом забруднення підземних вод, особливо через просочування води з її терикону, в результаті чого пил з високим вмістом токсичних речовин проникнув в атмосферу та ґрунт. Також водні стоки з шахти і стоки вуглезбагачувальної фабрики є джерелами забруднення поверхневих та підводних вод. Породи на териконах містять низку токсичних важких металів, в результаті витоку яких забруднюється ґрунт, поверхневі та підземні води. Був виявлений надзвичайно високий рівень забруднення у криниці пані Дубецької, вода

¹⁰⁶ Заява 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 р.

¹⁰⁷ Інтереси заявників декілька років представляла Ярина Остапик, юрист міжнародної неурядової організації “Екологія-Право-Людина” (колишня “Екоправо-Львів”).

¹⁰⁸ Там само, параграф 13.

з якої, за висновками експертів, була цілком непридатна до вживання.¹⁰⁹

Заявники скаржилися на те, що держава не захистила їхнє житло, приватне та родинне життя від надмірного забруднення, спричиненого двома державними промисловими підприємствами. Вони стверджували, що мало місце порушення Статті 8 Конвенції на основі того, що державні шахта і фабрика (особливо їхні терикони) і держава не виконали свого позитивного обов'язку регулювати небезпечну промислову діяльність. Уряд також не надав належного пояснення того, чому протягом дванадцяти років він і не переселив заявників, і не знайшов жодного іншого ефективного розв'язку їхніх проблем. Таким чином, Суд вирішив, що мало місце порушення Статті 8 Конвенції і присудив компенсацію за завдану шкоду.¹¹⁰

6. Татар проти Румунії

У нещодавній справі *Татар проти Румунії* стосовно експлуатації золотокопальні Баїа Мара компанією S.C. Aurul S.A. (яка тепер діє як S.C. Transgold S.A.) біля заселеного району¹¹¹ Суд вперше застосував попереджувальний принцип та позитивний обов'язок держави заздалегідь займатися потенційними ризиками, які може становити золотокопальня для довкілля та здоров'я населення. Процес добування, здійснюваний компанією, передбачав застосування ціаніду натрію. Частина її діяльності була зосереджена поблизу дому заявника. 30 січня 2000 року на цьому місці сталася екологічна аварія. Згідно результатів дослідження, проведеного Організацією Об'єднаних Націй, прорвала дамба, в результаті чого стався витік у довкілля 100 000 м³ заражених ціанідом стічних вод.¹¹² Суд зазначив, що забруднення могло мати негативний вплив на особисте та сімейне життя людей, завдаючи шкоди їхньому добробуту, і що держава була зобов'язана забезпечити захист своїх громадян, регулюю-

чи дозвільну діяльність, функціонування, безпеку та моніторинг промислової діяльності, особливо тієї діяльності, яка становить небезпеку для довкілля та здоров'я людей. Далі Суд зазначив, що компанія і далі могла здійснювати промислову діяльність після аварії у січні 2000 року, що було порушенням попереджувального принципу, згідно якого відсутність впевненості щодо теперішньої наукової чи технічної обізнаності не може виправдати жодне зволікання з боку держави у застосуванні ефективних та пропорційних мір.¹¹³ Суд зробив висновок, що влада Румунії не виконала свого обов'язку оцінити ризик, який несе діяльність компанії, та здійснити відповідні заходи, щоб захистити права тих, хто зазнає впливу, на повагу до їхнього особистого життя та дому, як воно трактується у Статті 8, та загалом їхнє право на здорове та захищене довкілля.¹¹⁴ Суд вперше визнав право на здорове та захищене довкілля.

II. Стаття 2 – Право на життя

1. Онерілдіз проти Туреччини

Заявник проживав з дванадцятьма близькими родичами у бідняцькому кварталі Казум Карабекір в Стамбулі. З початку 1970 років у районі діяло звалище для побутових відходів. Звалище було розміщене на пагорбі, займало площу приблизно 35 гектарів, слугувало сміттєзвалищем для кількох районів і було у сфері управління міської ради та міністерських структур.¹¹⁵

Коли сміттєзвалище почало використовуватися, район був незаселений і найближча забудована територія знаходилася приблизно за 3,5 км. Проте пізніше почало зводитися

¹⁰⁹ Заява 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 р., параграф 15.

¹¹⁰ Там само, параграф 167.

¹¹¹ Заява по 67021/01, ECHR

¹¹² Там само.

¹¹³ Заява по 67021/01, ECHR

¹¹⁴ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/98470652f7cb7870c125754c002de91f?OpenDocument> See also Alan Boyle, "Environment and Human Rights" in *Max Plank Encyclopedia of Public International Law* (Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law and Oxford Univ. Press, 2010), available at <http://www.mpepil.com>

¹¹⁵ Заява No. 48939/99, ECHR 2004–XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20 Рішення від 30 листопада 2004 р.

житло без будь-яких дозволів на прилеглий до сміттєзвалища території, що пізніше переросло у бідняцький район Умраніє.

Відповідно до експертного звіту від 7 травня 1991 року, сміттєзвалище не відповідало технічним вимогам, визначеним у Нормах від 14 березня 1991 року і становило небезпеку та ризик для здоров'я для мешканців долини, особливо тих, які проживали у бідняцькому районі. У звіті наголошувалося на тому, що:

“На будь-якому місці скупчення відходів утворюються такі гази як метан, вуглекислий газ, сірководень. Ці гази потрібно збирати і спалювати під наглядом. Проте сміттєзвалище, про яке йдеться, не обладнане такою системою. Якщо метан змішується з повітрям у певній пропорції, він може вибухнути. Сміттєзвалище не має жодних засобів недопущення вибухів метану, який утворюється в результаті розкладу відходів.”¹¹⁶

Цей звіт подали на розгляд чотирьом радам, а пізніше губернатор наказав зайнятися цією справою Міністерству охорони здоров'я та Екологічному відділу прем'єр-міністра. Екологічний відділ подав рекомендації губернатору Стамбула та міській та районній радам Умраніє працювати над виправленням проблем, виявлених у цій справі.¹¹⁷ В той час, коли різні урядові структури без кінця обговорювали проблему, районна рада Умраніє поінформувала мера Стамбула про те, що з 15 травня 1993 року скид відходів у цьому місці буде заборонений.

28 квітня 1993 року на цьому місці стався вибух метану. Через високий тиск мав місце зсув ґрунту, який спричинив вибух газів, що виходили з гори відходів. Було зруйновано біля десятка халуп, розміщених внизу, включаючи і ту, що належала заявникові. В результаті вибуху загинуло тридцять дев'ять осіб. Заявник стверджував, що смерть дев'яти його близьких родичів через цей випадок становила порушення Статті 2 Європейської конвенції з прав людини, в якій йдеться:

“Право кожного на життя має бути захищене законом. Ніхто не може навмисно бути позбавленим життя, за винятком виконання вироку суду за злочин, за який законом передбачене таке покарання...”

Суд визнав, що можна застосовувати захист права на життя згідно Статті 2 Конвенції стосовно функціонування сміттєзвалища і визнав позитивний обов'язок держави здійснювати відповідні заходи для захисту життя тих, хто знаходиться у їхній юрисдикції з метою дотримання Статті 2. Таким чином Суд одностайно постановив, що мало місце порушення Статті 2 Європейської конвенції з прав людини по суті, яке полягало у нездійсненні відповідних заходів для недопущення смерті дев'яти близьких родичів заявника.¹¹⁸

2. Будяєва проти Росії

Пані Будяєва та інші заявники мешкали у місті Тирнауз у Росії. Починаючи з 1937 року, у місті щороку фіксувалися грязеві зсуви. Заявники стверджували, що у липні 2000 року російська влада не попередила місцеве населення про можливість великомасштабного грязевого зсуву, який зруйнував Тирнауз, і не провела евакуації та заходів на полегшення наслідків надзвичайної ситуації. 18 липня 2000 року потік грязей та уламків скотився на місто Тирнауз і залив частину заселеної території. Оскільки не було жодного попередження, заявники ледве встигли втекти. Фатіма Атмураєва та її дочка, які, намагаючись втекти, попали у потік грязей та уламків, зазнали значних ушкоджень.¹¹⁹ Як тільки хлинув зсув, через гучномовці була оголошена тривога, але як стверджують заявники, не було надано жодної допомоги і не здійснено заходів для полегшення наслідків лиха. Зранку 19 липня 2000 року рівень грязей знизився і деякі мешканці, і серед них Халімаат Будаєва та її сім'я, повернулися до своїх домівок, оскільки не було ані поліції, ані працівників служб з надзвичайних ситуацій, щоб зупинити їх.

¹¹⁶ Заява No. 48939/99, ECHR 2004—XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20 Рішення від 30 листопада 2004 р

¹¹⁷ Там само.

¹¹⁸ Заява No. 48939/99, ECHR 2004—XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20 Рішення від 30 листопада 2004 р

¹¹⁹ Заява № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 ECHR

Вони не чули про жоден наказ про евакуацію. О першій годині ночі відбувся другий більш потужний грязевий зсув. Пані Будаєвій та її старшому синові вдалося втекти. Її молодший син був врятований, але зазнав серйозних черепно-мозгових та спинних уражень. Її чоловік, Володимир Будяєв, який залишився, щоб допомогти її батькам, загинув, коли багатопверховий будинок розвалився. Після того і до 25 липня 2000 року місто ще потерпало від низки зсувів. Вісім осіб були офіційно визнані загиблими, проте заявники стверджували, що пропало 19 осіб. Усі заявники стверджували, що їхні домівки та майно були зруйновані і що їхні умови життя та здоров'я погіршилися з часу лиха.¹²⁰

Базуючись на Статті 2 (право на життя) та Статті 8 (право на повагу до особистого та сімейного життя), заявники стверджували, що в результаті неспроможності російської влади пом'якшити наслідки грязевих зсувів, які відбувалися у період між 18 та 25 липня 2005 року, влада піддала ризику їхнє життя і несла відповідальність за смерть пана Будяєва та руйнування їхніх домівок. На основі Статті 2 вони також скаржилися на те, що влада не провела судового розслідування за фактом лиха.

Суд визнав порушення Статті 2 і вирішив, що нема необхідності застосовувати Статтю 8. Згідно Статті 41 (справедлива компенсація), Суд прийняв рішення щодо відшкодування негрошової шкоди.¹²¹

Висновки

Конвенція була визнана “живим інструментом, який потрібно розглядати у світлі сьогоденних умов.”¹²² Навіть хоча Конвенція прямо не декларує права на здорове довкілля, протягом останніх двох десятиліть Європейський суд з прав людини застосовував декілька статей (а саме Статті 2, 8 і 10) для розгляду справ про погіршення стану довкілля. Окрім того,

уряд України нещодавно визнав судову практику Європейського суду з прав людини джерелом права, тобто як юридично обов'язкові прецеденти для українських судів, які розглядатимуть справи між окремими особами, компаніями та владою.¹²³

4.2. Регулювання викидів парникових газів в Україні та світі

Парникові гази – гази (вуглекислий газ – CO₂, метан – CH₄, закис азоту – N₂O, гексафторвуглець – HFC, перфторвуглець – PFC, гексафторид сірки – SF₆), надмірне накопичення яких в атмосферному повітрі приводить до глобальної зміни клімату. Викиди парникових газів здійснюються людською діяльністю, через яку інтенсифікується їхнє накопичення, відбувається зміна клімату та, відповідно, здійснюється вплив на погоду, довкілля та людину.

Різні парникові гази по-різному впливають на клімат. Так, наприклад, метан у 21 раз шкідливіший за вуглекислий газ за своєю властивістю впливати на глобальну зміну клімату. Вплив парникових газів на зміну клімату розраховано в еквіваленті до вуглекислого газу.

Найбільшими джерелами викидів вважається вугільна, нафтова та газова промисловість. Значні викиди парникових газів здійснюються при виробництві цементу, сталі, алюмінію, в автомобільному секторі, (в якому з шести парникових газів відбуваються викиди чотирьох), сільськогосподарському секторі та сфері управління відходами. До збільшення викидів парникових газів приводить також зміна у цільовому використанні земель – під час процесів вирубки лісів, оскільки ліси забезпечують поглинання великої кількості вуглекислого газу.

Регулювання викидів парникових газів в Україні

Станом на сьогодні регулювання та управління викидами парникових газів в Україні

¹²⁰ Заява № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 ECHR

¹²¹ Там само.

¹²² *Tyrrer v. United Kingdom*, Application no 5856/72, at 31.

¹²³ Закон України про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини, Стаття 17, <http://zakon1.rada.gov.ua>

не здійснюється. Не створено переліку підприємств, господарюючих суб'єктів, що здійснюють викиди парникових газів, не створено системи обліку викидів парникових газів в різних галузях економіки, не розроблено порядку видачі дозволів на викиди парникових газів та не затверджено конкретних лімітів по даних газах.

У чинному законодавстві України питання викидів речовин, які впливають на погоду та клімат, стосується ст. 16 Закону України про охорону атмосферного повітря. Частина 2 статті 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» вказує, що підприємства, установи і організації відповідно до міжнародних угод зобов'язані скорочувати викиди діоксиду вуглецю та інших речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату. Саме збільшення викидів парникових газів внаслідок діяльності людини є однією із причин кліматичних змін. Одним із важливих шляхів вирішення проблеми зміни клімату у світі, та відповідно і в Україні—є зменшення викидів парникових газів, найбільша кількість яких виділяється внаслідок діяльності підприємств-забруднювачів, в Україні—особливо в секторах енергетики, вугільної промисловості, централізованого теплопостачання, які є суттєвими джерелами викидів парникових газів.

Слід зазначити, що в Україні відсутня налагоджена діяльність щодо контролю за реалізацією вищевказаної статті 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»¹²⁴—тобто за скороченням підприємствами, установами, організаціями викидів парникових газів, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату. Це в свою чергу унеможливує вжиття відповідних заходів щодо цих суб'єктів задля

припинення порушень законодавства у сфері зміни клімату у разі наявності таких порушень, оскільки, не відомо, яка кількість викидів речовин в атмосферному повітрі утворена внаслідок діяльності кожного підприємства в Україні є такою, що може призвести до негативних змін клімату, є дозволеною та припустимою. Отже, через відсутність контролю за діяльністю підприємств, установ, організацій щодо викидів парникових газів не можливо встановити, яка кількість парникових газів утворюється внаслідок їх діяльності і наскільки це негативно впливає на клімат. Невжиття заходів для реалізації ч.2 ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» призводить в тому числі до невиконання Україною вимог Рамкової конвенції про зміну клімату (Конвенція, РКООНЗК), а також чинного законодавства України, в частині обов'язку зі скорочення антропогенних викидів парникових газів та налагодження контролю за діяльністю, що впливає на погоду та клімат. Так, відповідно до ст. 3 РКООНЗК для досягнення кінцевої мети РКООНЗК зі зниження викидів парникових газів сторонам необхідно:

- захищати кліматичну систему;
- вживати попереджувальні заходи з метою прогнозування, запобігання або зведення до мінімуму причин зміни клімату і пом'якшення його негативних наслідків.

Відповідно до статті 4 Рамкової конвенції ООН про зміну клімату усі Сторони, враховуючи свою спільну, але диференційовану відповідальність і свої конкретні національні і регіональні пріоритети, цілі і умови розвитку повинні сприяти і співпрацювати у розробці, застосуванні і розповсюдженні, включаючи передачу технологій, методів і процесів, які дають можливість обмежити, знизити або припинити антропогенні викиди парникових газів, що не регулюються Монреальським протоколом¹²⁵, в усіх відповідних секторах, включаючи енергетику, транспорт, промисловість,

¹²⁴ Про це неодноразово повідомляють органи державної влади (Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державна екологічна інспекція у Львівській області) у відповідях на звернення Міжнародної благодійної організації «Екологія — Право — Людина» (ЕПЛ) по суті даного питання (архів справ ЕПЛ).

¹²⁵ Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар (набув чинності для України 01.01.1989р.).

сільське господарство, лісове господарство і вилучення відходів; за можливістю враховувати пов'язані із зміною клімату міркування при проведенні своєї відповідної соціальної, економічної і екологічної політики. В Україні дані завдання та мета РКООНЗК належним чином не реалізовані.¹²⁶

В Україні був розроблений Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до РКООНЗК (Національний план заходів), затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 року № 346-р, в якому передбачалися заходи, спрямовані на виконання міжнародних зобов'язань з питань зміни клімату. Значна кількість пунктів (завдань) цього документа не виконана в строки, передбачені у даному документі. Зокрема, станом на сьогодні не реалізовано такі заходи що стосуються регулювання викидів парникових газів:

- не підготовлено і не затверджено Національний план розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання заходу минув у листопаді 2006 р.);
- не розроблено і не затверджено порядок видачі дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання—лютий 2007 р.);
- не підготовлено і не затверджено

методичні вказівки щодо проведення моніторингу та складення звітності про видачу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання—березень 2007 р.);

- не розроблено і не затверджено порядок ведення банку даних щодо екологічно безпечних технологій, обміну інформацією з питань використання технологій між Україною та сторонами РКООНЗК і методів зменшення обсягу антропогенних викидів та збільшення абсорбції парникових газів, не створено відповідного банку даних (строк виконання — лютий 2007 р.).

Даний Національний план заходів був затверджений у новій редакції розпорядженням КМУ від 05.03.2009 року № 272-р.¹²⁷ Згідно нової редакції документа на органи державної влади також покладено обов'язок із розроблення порядку організації та проведення моніторингу за антропогенними викидами парникових газів; удосконалення системи методологічного та інформаційного забезпечення, що використовується для визначення обсягу викидів парникових газів у секторах економіки, з урахуванням міжнародних вимог та відображення інформації про такий обсяг за результатами державних статистичних спостережень у звітно-статистичній документації (строк виконання даних завдань минув у грудні 2009 року і інформації про їхнє виконання немає); підготовки і затвердження Національного плану розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання даного завдання минув у червні 2009 року і інформації про його виконання немає).

У зв'язку із неналежною імплементацією міжнародно-правових зобов'язань зі зміни клімату було видано Указ Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про стан і проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» (Рішення РНБОУ). Даним рішенням констатована

¹²⁶ У зв'язку із неналежним виконанням даних міжнародних зобов'язань ЕПЛ звернулася із позовом до суду. Судом першої інстанції позов задоволено повністю. Судом апеляційної інстанції рішення суду першої інстанції скасовано у зв'язку із тим, що Мінприроди, як координатор заходів з питань виконання РКООНЗК, не може вважатися винним у невиконанні ряду заходів через відсутність належного фінансування для їх реалізації (дане обґрунтування є серед тих, які покладено в основу рішення апеляційного суду). При цьому, відповідачем не наведено доказів виконання заходів, невиконання яких оскаржували ЕПЛ. Дана справа знаходиться на розгляді у касаційній інстанції. Опис справи знаходиться за посиланням: <http://epl.org.ua/pravo/dostup-do-pravosuddja/spravi/sprava-zi-zmini-klimatu-nevikonannja-ministerstvom-okhroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-zobovjazan-zi-zmini-klimatu/>, (архів справ ЕПЛ).

¹²⁷ <http://www.minjust.gov.ua/0/19285>

неналежна імплементація положень міжнародних угод зі зміни клімату. У зв'язку із цим на Мінприроди було покладено обов'язок у тримісячний строк, тобто до 20.10.2007:

- вдосконалити методологічне забезпечення визначення обсягів викидів парникових газів згідно з Керівними принципами проведення національної інвентаризації антропогенних викидів парникових газів, зроблених Міжурядовою групою експертів з питань зміни клімату;
- переглянути порядок взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, з метою створення максимально повного переліку підприємств, які мають джерела викидів парникових газів.

Інформації про виконання вищевказаних зобов'язань не було¹²⁸. Станом на сьогодні не відомо про формування в Україні переліку підприємств, які здійснюють викиди парникових газів.

В Україні ведеться робота над розробленням законодавства, яке б регулювало питання викидів парникових газів. Так, розроблено проекти законів «Про регулювання та управління викидами та абсорбцією поглиначами парникових газів»¹²⁹, «Про регулювання у сфері енергозбереження»¹³⁰, «Про парни-

кові гази»¹³¹, які стосуються питання регулювання викидів парникових газів. Робота над цими проектами велася протягом тривалого часу, тим не менше, станом на сьогодні вони ще не прийняті, хоч нагальна необхідність у прийнятті такого закону в Україні існує. Цей закон мав би визначати правові, економічні та організаційні основи державної політики у сфері регулювання обсягу антропогенних викидів та поглинання парникових газів з метою запобігання і пом'якшення наслідків зміни клімату і спрямований на виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Розроблені законопроекти далекі від досконалості, є дуже об'ємними, для їхньої реалізації необхідними є прийняття значної кількості уточнюючих нормативно-правових актів. Деякі положення цих законопроектів є суперечливими та такими, що заслуговують на обґрунтовану критику.¹³² Серед основного застереження – те, що дані законопроекти, а саме ті, які на даний час перебувають на розгляді у комітетах Верховної Ради України,¹³³ не спрямовані на виконання основної мети РКООНЗК – зменшення антропогенного впливу на глобальну зміну клімату шляхом зменшення викидів парникових газів. Тобто в даних законопроектах дана мета РКООНЗК не знаходить своєї реалізації на національному рівні, оскільки навіть задекларована мета зі зниження викидів парникових газів на рівні мінус 20% від рівня 1990 року не свідчить про зменшення викидів парникових газів, а про їхній фактичний ріст порівняно із рівнем

¹²⁸ По факту невиконання даного Рішення РНБОУ в суді розглядається справа за позовом ЕПЛ проти Мінприроди. Рішенням суду першої інстанції позовні вимоги ЕПЛ задоволені, суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції. ЕПЛ подано касаційну скаргу на рішення суду апеляційної інстанції. (<http://epl.org.ua/pravo/dostup-do-pravosuddja/spravi/sprava-zi-zmini-klimatu-nevikonannja-ministerstvom-okhoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishchazobovjazan-zi-zmini-klimatu/>).

¹²⁹ Даний проект закону зареєстровано в комітеті ВРУ від 23.09.2010р. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35712.

¹³⁰ Даний проект закону зареєстровано в комітеті ВРУ від 07.10.2010р. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38724.

¹³¹ Даний проект закону був зареєстрований в комітеті ВРУ від 09.12.2009 р. і був знятий з розгляду 07.07.2010р. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36681.

¹³² Міжнародною благодійною організацією «Екологія-Право-Людина» надавалися коментарі та пропозиції до даних законопроектів та надсилалися в органи державної влади для розгляду (<http://epl.org.ua/pravo/uchast-gromadskosti/komentuvannja-normativno-pravovikh-aktiv/>).

¹³³ Два проекти законів розміщено на сайті ВРУ за такими посиланнями: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38724, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35712.

2010 року. Тобто держава знову ж таки дбає в основному про те, щоб мати резерв квот на викиди парникових газів, щоб у майбутньому мати змогу їх продати та отримати кошти від держав, які беруть на себе добровільні кількісні зобов'язання зі зменшення викидів парникових газів.¹³⁴ Україна, як держава, яка несе історичну відповідальність за велику кількість викидів парникових газів, економіка якої є енергозатратною, повинна також дбати про зменшення викидів парникових газів на національному рівні. Така позиція наразі не реалізується в національній політиці України, що безперечно не сприяє реалізації стратегічної мети міжнародних угод з питань зміни клімату.

Таким чином, у проектах законодавчих актів, про які йдеться вище, з метою державного регулювання антропогенних викидів парникових газів юридичним особам та фізичним особам-підприємцям, які здійснюють антропогенні викиди парникових газів, охорону та поліпшення якості поглиначів парникових газів, крім тих, які регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озонний шар, планується видача дозволів на антропогенні викиди парникових газів. Таким чином, антропогенні викиди парникових газів в атмосферне повітря¹³⁵ будуть можливими лише після отримання дозволу юридичною особою або фізичною особою-підприємцем, який видається на платній основі центральним органом виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату в установленому Кабінетом Міністрів України порядку. Таким

¹³⁴ Така позиція Уряду України не свідчить про його негативні наміри, оскільки, у випадку залучення додаткових інвестицій, Україна отримає можливість покращити екологічну ситуацію, зменшити викиди парникових газів за рахунок іноземних інвестицій, але така мета може бути досягнута лише при умові належного контролю та відповідальності при витрачання даних коштів;

¹³⁵ Мова йде про перевищення встановленої допустимої кількості для конкретних суб'єктів, при якій необхідним є отримання відповідного дозволу на здійснення викидів парникових газів.

органом в Україні є Державне агентство екологічних інвестицій (ДАЕІ).

Національна система оцінки антропогенних викидів та поглинання парникових газів, згідно проєктованих законів, передбачає планування та проведення юридичними особами або фізичними особами-підприємцями щорічної інвентаризації антропогенних викидів та поглинання парникових газів; узагальнення результатів інвентаризації антропогенних викидів та поглинання парникових газів; складання національного кадастру антропогенних викидів та поглинання парникових газів і контроль за достовірністю його даних; забезпечення архівного зберігання інформації кадастру антропогенних викидів та поглинання парникових газів і матеріалів до нього. Функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та поглинання парникових газів забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, іншими центральними органами виконавчої влади, а також юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, які здійснюють викиди парникових газів та/або заходи, спрямовані на поглинання парникових газів.

Планується, що державний облік об'єктів, які здійснюють антропогенні викиди парникових газів, вестиме центральний орган виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (ДАЕІ) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Нормування обсягу антропогенних викидів та поглинання парникових газів мав би здійснювати центральний орган виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату шляхом встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог, які спрямовані на скорочення

антропогенних викидів та збільшення поглинання парникових газів. На даний час такого нормування не здійснено.

Проектами законів також передбачено, що відповідальність за порушення законодавства у сфері антропогенних викидів парникових газів несуть особи, винні у здійсненні антропогенних викидів парникових газів без дозволу центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; перевищенні норм антропогенних викидів парникових газів, встановлених у дозволі на викиди; недотриманні умов, визначених дозволом на антропогенні викиди парникових газів; порушенні порядку здійснення діяльності, що негативно впливає на клімат; впровадженні відкриттів, винаходів, раціоналізаторських пропозицій, нових технологічних систем, речовин і матеріалів, імпорт та експлуатація устаткування, автомобілів, транспортних засобів, використання яких призводить або може призвести до перевищення нормативів вмісту антропогенних викидів парникових газів; невиконанні законних вимог органів, які здійснюють державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері антропогенних викидів парникових газів; приховуванні, перекрученні або відмові від надання повної та достовірної інформації за запитом посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо здійснення антропогенних викидів парникових газів, у тому числі про екологічну ситуацію, яка склалася внаслідок здійснення антропогенних викидів парникових газів та її наслідки; недотриманні норм екологічної безпеки, державних санітарних норм під час проектування, розміщення, будівництва та введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих та впровадженні і використанні сучасних найкращих доступних екологічно безпечних технологій та устаткування, спрямованих на скорочення антропогенних викидів та збільшення поглинання парникових газів.

Усі ці проектовані новели законодавства, які можливо будуть запроваджені, є, безумовно,

позитивним кроком у напрямку встановлення в Україні контролю за викидами парникових газів, хоч лише запроєктованими проектами конкретні ліміти, обрахунки дозволених викидів у конкретних галузях економіки не здійснюються. Ключова проблема полягає в тому, що станом на сьогодні, Україна не здійснює цілеспрямованої політики зі зниження викидів парникових газів. Під час міжнародних зустрічей ООН з питань зміни клімату, Україна висловлює свою офіційну позицію про те, що ціль зі скорочення викидів парникових газів України становить мінус 20 % від рівня 1990 року, що, як уже було сказано, означає ріст викидів парникових газів порівняно із сучасним станом справ, оскільки сьогоднішній рівень викидів парникових газів України є значно нижчим від рівня 1990 року. Тобто Україна не реалізовувала кліматоохоронної політики і не планує цього робити, хоч відповідні міжнародні зобов'язання взяла. Така позиція уряду України пояснюється тим, що Україна хоче мати можливість застосовувати гнучкі механізми Кіотського протоколу, та сподівається на їх продовження і на пост-кіотський період, при чому усвідомлення реальної необхідності скорочувати викиди парникових газів, які спричиняють глобальну зміну клімату, та відповідної політичної волі не спостерігається.

Отже, не дивлячись на те, що Україна входить у двадцятку країн – найбільших забруднювачів планети, та, незважаючи на значний історичний внесок України в глобальне потепління, вирішенню проблеми належної уваги не приділяється. Основна увага в Україні приділяється реалізації гнучких механізмів Кіотського протоколу – проектів спільного впровадження та міжнародній торгівлі квотами на викиди парникових газів, оскільки у зв'язку із спадом економіки Україна має невикористану квоту на викиди парникових газів, яка може бути продана державам, які пере використовують свою квоту відповідно до Кіотського протоколу. Але коли мова йде про ці проекти, то не слід плутати їх реалізацію із впровадженням національної політики зі зниження викидів парникових газів, так як перші реалізуються за рахунок зовнішніх

екологічних інвестицій¹³⁶, а не є результатом спроб країни самій зайнятися питанням зниження викидів парникових газів всередині країни, хоч необхідний потенціал в Україні існує. Кроки, які необхідно зробити для зменшення впливу на клімат, потрібні українській економіці, тому що призводять до збільшення енергоефективності і зменшення споживання викопного палива. Уряди всіх країн, які ратифікували Кіотський протокол, мусять діяти швидко та рішуче для запобігання змінам клімату—скорочувати викиди парникових газів, і Україна в цьому питанні не є винятком та не може стояти осторонь таких ініціатив.

Досвід регулювання викидів парникових газів у зарубіжних країнах

Вирішенню глобальної проблеми із зміни клімату, яка спричиняється антропогенними викидами парникових газів, присвячена Рамкова конвенція ООН про зміну клімату. Метою договору є стабілізація концентрації парникових газів в атмосфері на рівні, який не допустить небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Хоч дана міжнародна угода не містить юридично обов'язкових

зобов'язань зі скорочення викидів парникових газів, та на її основі приймаються наступні міжнародні домовленості, які, серед інших, вміщують такі зобов'язання та встановлюють шляхи їх виконання. Таким документом є Кіотський протокол до РКООНЗК, термін дії якого закінчується у 2012 році. На даний час світова спільнота на конференціях сторін РКООНЗК намагається дійти консенсусу щодо нової міжнародної угоди, яка б, серед інших, встановлювала кількісні зобов'язання щодо скорочення викидів парникових газів на період після 2012 року після закінчення терміну дії Кіотського протоколу.

На основі існуючих міжнародних зобов'язань, (які також не всі країни хочуть брати добровільно), на національних рівнях держави сприяють впровадженню кліматоохоронної політики, регулюють на національному рівні питання встановлення лімітів на викиди парникових газів. Існує практика, коли окремі держави, чи штати добровільно розробляють національні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів, навіть без наявності таких міжнародних зобов'язань (наприклад, США). Досить амбітними є цілі зі скорочення викидів парникових газів у Європейському Союзі, який є лідером серед держав щодо взяття на себе кількісних зобов'язань зі скорочення викидів парникових газів на міжнародному рівні та, відповідно, впроваджує необхідні нормативи і на національному рівні серед країн Євросоюзу.

США

У Сполучених Штатах Америки парникові гази визначаються як «забруднювачі атмосферного повітря»¹³⁷, що, безумовно, є позитивним індикатором, оскільки в такій ситуації численна кількість нормативів що стосуються регулювання викидів забруднюючих речовин, контролю за викидами застосовуються в обов'язковому порядку.

¹³⁶ При цьому і ці екологічні інвестиції далеко не всі спрямовуються власне на скорочення викидів парникових газів, частина з них іде на так зване «М'яке озеленення», яке не приводить до скорочення викидів парникових газів, але пов'язане із різними екологічними проектами, модернізацією економіки в кращому випадку, а то й на інші цілі: провадження видавничої діяльності, проведення семінарів, проведення маркетингового дослідження ринку парникових газів, участь у міжнародному переговорному процесі з питань зміни клімату, здійснення відряджень в Україні та закордон членів офіційних делегацій, організація зустрічей в рамках двостороннього співробітництва України, куди входять оренди приміщень, буфетне обслуговування, придбання сувенірної продукції та ін., як це передбачено Постановою КМУ від 28.07.2010 №671 Про затвердження Порядку витрачання у 2010 році коштів, передбачених у державному бюджеті, для державної підтримки заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату; тобто наведені статті видатків далеко не всі приведуть до скорочення обсягів викидів парникових газів;

¹³⁷ Ситуація в Україні є, наприклад, іншою, оскільки парникові гази не включені до переліку забруднюючих речовин, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

На федеральному рівні в США викиди деяких парникових газів регулюються Актом про чисте повітря (Clean Air Act)¹³⁸, виданим Агенцією з охорони довкілля (Environmental Protection Agency – EPA), який регулює питання викидів забруднюючих речовин. Але конкретні обмеження не сумуються до національного обліку викидів. При цьому до цього часу існуючі обмеження базуються на впливі цих газів переважно на здоров'я людини, а не на їхньому впливі на зміну клімату.

Агенцією з охорони довкілля прийняті правила щодо регулювання викидів парникових газів, які визначають критерії визначення джерел і проектів, що підпадатимуть під дію дозвільних правил щодо викидів парникових газів. У даному документі передбачено, що з 2011 року необхідними є отримання дозволів на викиди парникових газів новими установками та для переобладнання існуючих установок, що викидатимуть більше дозволеного рівня викидів. Джерела викидів парникових газів, які викидають в атмосферу менше 50 000 тон еквіваленту CO₂ в рік не підпадатимуть під дію цих правил до 2016 року. Причина такого відтермінування пов'язана із складністю адміністрування дозвільних процедур, тому для незначних (малих) емітерів парникових газів такі правила не застосовуватимуться. Тобто у майбутньому – це не означає, що до таких емітерів дозвільні процедури щодо викидів парникових газів не застосовуватимуться взагалі, оскільки в даному документі постановлено необхідність проведення наукових досліджень щодо дозвільних стандартів на викиди парникових газів, які заплановано провести до 2015 року, і вже після цього часу у 2016 році будуть розроблені правила отримання дозвільних документів і щодо малих емітерів. В даному документі передбачено сектори, до яких застосовуватимуться правила про необхідність отримання дозволів на викиди.

Нещодавно федеральним урядом затверджено правила про покращення економії пального машин, оскільки така прямо приводить до

зменшення викидів парникових газів. Ці правила стосуються виробників машин, що реалізуються у конкретному штаті чи по всій країні. Правда, це не означає, що на національному рівні прийнято нормативи про облік викидів парникових газів від автомобілів, мова йде лише про покращення екологічних вимог до виробників автомобілів, що в результаті приводить до скорочення викидів парникових газів у транспортному секторі. Дані правила вступають в силу із 02.01.2011 року.

Так, у Сполучених Штатах Америки відсутні загальнонаціональні ліміти на викиди будь-яких із парникових газів, хоч деякі штати прийняли нормативи, які містять цілі зі скорочення викидів парникових газів. Так, в десяти східних штатах США прийнято Регіональну ініціативу парникових газів (Regional Greenhouse Gas Initiative)¹³⁹, що становить собою програму з обліку та торгівлі викидами CO₂ від електростанцій на вичисленому паливі. Торгівля дозволами на викиди відбуватиметься на аукціонах. Регіональні ініціативи були розроблені з власної ініціативи окремими штатами. Кожен штат прийняв закон про їхню імплементацію, встановивши для кожного із штатів дозволений обсяг викидів CO₂. Згідно даної ініціативи протягом 2009–2014 рр. викиди CO₂ в енергетичному секторі повинні бути стабілізованими на рівні 188 млн. тонн CO₂ в рік. Починаючи з 2015 року, ця межа викидів повинна зменшуватися на 2,5% в рік та сягнути загальногo зменшення на 10% до 2018 року. Перший звітний період даної програми розпочато 01.01.2009 року. Для реалізації цієї програми створено спеціальну регіональну організацію, що відповідатиме за процес звітування штатами, надаватиме технічне організаційне сприяння реалізації програми штатами. Деякі інші регіони також обговорюють подібні програми, хоча ще їх і не розробили.

Європейський Союз

У Європейському Союзі розроблено та прийнято пакет законодавства для досягнення

¹³⁸ <http://epw.senate.gov/envlaws/cleanair.pdf>.

¹³⁹ <http://www.rggi.org/home>.

існуючої мети зі зниження викидів парникових газів на 20% порівняно з базовим 1990 роком до 2010 року, яка проголошена на міжнародному та національному рівнях. Даний пакет законодавства включає нормативи щодо системи торгівлі викидами ЄС, відновлюваних джерел енергії, енергозбереження та ін. На даний час ЄС обдумує питання щодо збільшення цілі зі зниження викидів парникових газів до 30% порівняно з базовим 1990 роком до 2020 року.

Схема торгівлі викидами ЄС (СТВ ЄС) (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS) базується на Директиві ЄС щодо торгівлі викидами 2003/87/ЄС, яка набрала чинності 25 жовтня 2003 року. Відповідно до директиви 2004/101/ЄС, що отримала назву «Зв'язуючої директиви» (Linking Directive), ЄС встановлює ліміти на надходження одиниць скорочень від механізмів чистого розвитку та спільного впровадження, щоб стимулювати впровадження проектів зі скорочення викидів парникових газів всередині країни, що є безумовно позитивним нововведенням, оскільки стимулює до зменшення викидів за рахунок власних заходів, а не лише за рахунок купівлі квот на викиди.

Даний механізм ЄС встановлює зобов'язання операторів джерел викидів, які підпадають під дію СТВ ЄС, проводити систематичний моніторинг та звітувати про викиди парникових газів, скорочувати викиди CO₂ до того рівня, що відповідає кількості наявних у них дозволів, отриманих безкоштовно, чи додатково купувати відповідну кількість дозволів, якщо у цьому є потреба. При цьому, кількість дозволів що вводяться в оборот на кожний звітний період є обмеженою до рівня, що відповідає скороченню до 2012 року сумарних викидів CO₂ ЄС на 8% порівняно із 1990, відповідно до зобов'язань за Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.¹⁴⁰

Директивою Європейського Союзу щодо організації схеми торгівлі квотами на викиди

парникових газів встановлені загальні правила та умови участі країн у торгівлі квотами (дозволами) на викиди парникових газів. Ця директива зв'язує схему торгівлі ЄС з глобальною схемою Кіотського протоколу. Тому користь від торгівлі сертифікатами на викиди можуть мати також і країни, які не входять до складу ЄС. Згідно із статтею 9 цього документа, кожна країна-учасник схеми торгівлі повинна розробити національний план розподілу дозволів, у якому зазначається загальна кількість дозволів, що підлягають виданню на певний період, а також орієнтовна схема розподілу дозволів між джерелами викидів (установками).¹⁴¹

Квоти на викиди, продаж яких відбувається в європейській системі торгівлі викидами, накопичуються на рахунках електронних реєстрів, установлених державами-членами системи. Всі ці реєстри перевіряються Центральним адміністратором на рівні Європейського Союзу, який за допомогою незалежного журналу операцій перевіряє кожну операцію щодо її відповідності всім вимогам. Таким чином, система реєстрів відслідковує власника дозволів та його діяльність з дозволами.

Європейська система торгівлі викидами ґрунтується на розумінні того, що створення ціни на викиди, використовуючи систему обмежень викидів за допомогою квот та ринку скорочень викидів створить найбільш ефективний і прибутковий шлях для держав-членів Європейського Союзу, які сприятимуть виконанню їхніх зобов'язань згідно з Кіотським протоколом, а також наблизить їх до більш енергоефективної економіки в майбутньому.¹⁴²

Протягом першого періоду торгівлі (2005–2007), а також протягом другого періоду торгівлі (2008 – 2012) СТВ ЄС враховувала лише викиди CO₂ із значних джерел теплоенергетичної промисловості, а також окремих енергоємних промислових секторів: з сміттєспалювальних і нафтоочисних заводів, коксових печей, сталеплавильних заводів, а також

¹⁴⁰ <http://www.law-now.com/cmck/pdfs/nonsecured/ukraviaineuets.pdf>.

¹⁴¹ http://www.experts.in.ua/ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=20767

¹⁴² <http://www.global-carbon.com/ua/services/euets.html>

з підприємств, які виробляють цемент, скло, кераміку, целюлозу та папір. Але навіть ця обмежена сфера охоплює більше 12 000 установок в 27 країнах-членах, на долю яких припадає приблизно 45% всіх викидів CO₂ в ЄС або 30% викидів усіх парникових газів.¹⁴³

До складу СТВ ЄС входять загалом чотири сектори:

- 1) Енергетика: всі теплові електростанції з кумулятивною тепловою потужністю більше 20 МВт, нафтопереробні підприємства та коксові печі.
- 2) Виробництво та обробка чорних металів, в тому числі виробництво чавуну та сталі потужністю від 2,5 тон за годину.
- 3) Хімічна промисловість, що включає виробництво цементу, цегли, скла та кераміки.
- 4) Целюлозно-паперова промисловість.

Згідно з Директивою ЄС 2008/101/ЄС, починаючи з 1 січня 2012 року, сектор авіаперевезень також буде доданий до СТВ ЄС і усі авіаоператори, що літають в аеропорти Європейського Союзу, будуть включені до СТВ ЄС.

Канада

Згідно плану дій з клімату, в Канаді встановлена ціль зі зниження викидів парникових газів на 33% до 2020 року, і довгострокова ціль – на 80% до 2050 року. При цьому достатньо активної ініціативи щодо регулювання питань зі зменшення викидів на загальнонаціональному рівні не спостерігається.

На промисловість, яка відповідальна за третину загального обсягу викидів парникових газів, не встановлено конкретних зобов'язань зі зниження викидів парникових газів. При цьому з власників будинків та автомобілів близько трьох років уже стягується вуглецевий податок за спалювання викопного палива – природного газу та бензину.

Планується, що ця ситуація зміниться із 2012 року, оскільки Британська Колумбія разом з іншими десятима провінціями Канади у

2010 році оголосили про намір створити систему обліку і торгівлі викидами парникових газів, встановлюючи обмеження на викиди і фінансові санкції для найбільших забруднювачів за понаднормові викиди парникових газів. Основним завданням даної системи є зменшення рівня промислових викидів парникових газів на 15 відсотків порівняно з 2005 роком до 2020 року. Промислова діяльність, якою здійснюються викиди парникових газів понад 25 000 тон еквіваленту CO₂ в рік буде підпадати під дану систему регулювання викидів парникових газів. Планується заохочувати будь-яку діяльність зі скорочення таких викидів. Деякі із найбільших забруднювачів у Британській Колумбії вже добровільно беруть на себе зобов'язання зі зменшення викидів парникових газів.¹⁴⁴

Великобританія

У Великобританії прийнято Акт зі зміни клімату¹⁴⁵ від 2008 року, в якому встановлена національна ціль зі зниження викидів парникових газів. На сьогодні це мета зі зменшення викидів парникових газів на 34% порівняно з рівнем викидів парникових газів 1990 року до 2010 року і на 80% до 2050 року порівняно із базовим 1990 роком. Ця мета розрахована у зв'язку із ціллю Європейського Союзу зі зниження викидів парникових газів на 20% від базового 1990 року до 2020 року. В Комітеті зі зміни клімату, який утворено відповідно до Акту зі зміни клімату Великобританії, обговорюється ціль зі зниження викидів парникових газів на 42%: озрахована відповідно до цілі ЄС зі зниження викидів парникових газів на 30% до 2020 року при базовому 1990 році.

Згідно Акту зі зміни клімату передбачено розроблення пілотних проектів зі зниження викидів парникових газів у сфері поводження з відходами, передбачено розроблення нормативів щодо накладення штрафних санкцій у даній сфері. Внесено зміни до Енергетичного Акту, Газового акту, Акту з питань електрики,

¹⁴³ <http://www.global-carbon.com/ua/services/euets.html>

¹⁴⁴ <http://www.vancouverun.com/technology/adop+ts+limits+greenhouse+emissions+with+trade+system/3328703/story.html>

¹⁴⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents;>

Комунального акту щодо зобов'язань з використання екологічно чистого пального, зниження викидів парникових газів у відповідних сферах. Даним документом також регламентуються питання торгівлі дозволами на викиди парникових газів, формування програм з боротьби зі зміною клімату та адаптації до зміни клімату.

З 2008 року у Великобританії відбувається річне звітування парламенту про здійснені річні викиди парникових газів на загальнонаціональному рівні щодо кожного із парникових газів, звітування щодо способів обрахунку викидів парникових газів. Також повинна бути подана інформація про те, чи відбувся ріст чи зниження викидів тих чи інших парникових газів, порівняно із попереднім роком.

Слід зазначити, що розроблення політики зі зниження викидів державами на

національному рівні відбувається із різною активністю. Є держави, які активно долучаються до вирішення проблеми зменшення викидів парникових газів, які усвідомлюють необхідність вирішення такої проблеми. Є держави, особливо ті, які розвиваються, що не надто активно беруть на себе кількісні зобов'язання зі скорочення викидів, оскільки вважають, що вони мають право на розвиток і не несуть історичної відповідальності за вплив на зміну клімату. Важливо вказати, що для вирішення проблеми зміни клімату необхідні консолідовані зусилля всіх держав: і розвинутих, і тих, що розвиваються, і острівних держав, і країн з перехідною економікою. Важливим є усвідомлення необхідності вирішення глобальної проблеми зміни клімату та відповідно зменшення викидів парникових газів для утримання росту температури на планеті Земля.

ВИСНОВКИ

Одним з найактуальніших завдань, що стоять сьогодні перед Україною, є проблема збереження, поліпшення та відновлення сприятливого для життя стану атмосферного повітря. Серед пріоритетних завдань, які вирізняються в цьому контексті, є розробка проблем правової охорони атмосферного повітря.

Атмосферне повітря, як природний компонент, має свої особливості, пов'язані водночас і із фізичними показниками, і з формами використання його людьми. Будучи основою для існування всього живого на Землі, воно виконує найважливіші екологічні функції: життєзабезпечуючі, клімато-регулюючі, захисні, теплорегулюючі, енергоресурсові, тощо. Атмосферне повітря має значну соціальну цінність, здійснюючи вирішальний вплив на здоров'я людини, якість навколишнього середовища, визначаючи його санітарно-гігієнічні характеристики.

Основними причинами забруднення атмосфери є використання технологій, велика частина яких не відповідає сучасним екологічним вимогам, невиконання у встановлені терміни атмосферозахисних заходів щодо зниження шкідливих викидів, низький рівень експлуатації пилогазоочисних споруд. Терміни експлуатації технологічного устаткування, у першу чергу у чорній і кольоровій, хімічній та вугільній промисловості, значно перевищують установлений норматив, що є наслідком повільного впровадження нових мало-відходних технологій.

Кризова екологічна ситуація, що виникла в даний час на Україні, об'єктивно є результатом загальної несприятливої соціально-економічної обстановки і політики природокористування в країні, що склалася в попередні роки. У сучасних умовах стало очевидним, що проблема навколишнього середовища й економічного розвитку не можуть розглядатися відокремлено.

Під забрудненням атмосферного повітря, відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 1), розуміється змінення складу і властивостей атмосферного повітря в результаті надходження або утворення в ньому фізичних, біологічних факторів або хімічних сполук, що можуть несприятливо впливати на здоров'я людини і стан навколишнього природного середовища.

Законодавство виділяє і класифікує фактори та джерела забруднення атмосферного повітря. Так, до факторів забруднення відносяться:

1. хімічні фактори (хімічні речовини і їхні сполуки, викинуті в атмосферу в результаті промислового виробництва);
2. фізичні фактори (акустичний, електромагнітний, іонізуючий, лазерний і інші види фізичного впливу на атмосферне повітря);
3. біологічні фактори (бактерії, віруси, одноклітинні організми і продукти їхньої життєдіяльності, результати гниття тваринних і рослинних продуктів, що випаровуються);
4. природні фактори (пилові бурі, виверження вулканів, стихійні лісові пожежі).

З метою забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей законодавством здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, а також встановлюються рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря. В той же час перелік факторів забруднення атмосферного повітря не є вичерпним, оскільки

деякі з них ще підлягають науково-технічному дослідженню.

Джерела техногенного забруднення атмосферного повітря поділяються на дві групи:

1. стаціонарні (підприємства енергетичної, гірничо-металургійної, вуглевидобувної, хімічної, машинобудівної промисловості);
2. пересувні (транспорт, перевезення радіоактивних і інших відходів). Для кожного з видів джерел (об'єктів) потенційного забруднення атмосферного повітря законодавством встановлюються свої визначені нормативи викидів забруднюючих речовин.

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 5) встановлює цілий комплекс обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони атмосферного повітря від забруднення і забезпечення екологічної безпеки, що виражаються у формі нормативів. Серед них особливу важливість мають нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря. До них відносяться нормативи якості атмосферного повітря; гранично припустимі рівні впливу акустичних, електромагнітних, іонізуючих, інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Рівні шкідливого впливу забруднюючих речовин в атмосферному повітрі встановлюються не тільки в межах населених пунктів, але й у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей. Причому для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних й інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

Підсумовуючи зміст розділів, присвячених правовій охороні атмосферного повітря, можна зробити такі висновки:

1. Вимоги законодавчих актів щодо охорони атмосферного повітря є достатньо застарілими і не змінюються, як того вимагає базовий Закон «Про охорону атмосферного повітря». Норми щодо

обов'язків суб'єктів господарювання та фізичних осіб та їхньої відповідальності є декларативними та не підкріплені конкретними фінансовими санкціями.

2. Більшість законодавчих актів, що регулюють відносини з охорони атмосферного повітря, мають бланкетний, відсильний до підзаконних нормативно-правових актів характер. Це призводить до фактичної бездіяльності норм закону і відсовує на невизначений час їхню реалізацію.
3. Незважаючи на досить значну кількість урядових актів у сфері охорони атмосферного повітря, й досі відсутні документи, що мають передбачити конкретні заходи щодо збереження, поліпшення і відновлення стану атмосферного повітря, регламентувати механізм його правової охорони і головного напрямку останньої – контролю.
4. Чинне законодавство регулює тільки питання охорони атмосферного повітря, у той час як питання його використання залишаються законодавчо неврегульованими.
5. Наявною є незгодженість термінології в сфері нормування викидів забруднюючих речовин в атмосферу. Наприклад, встановлення нормативів ГДВ забруднюючих речовин в атмосферне повітря відбувається наказом Мінприроди і також в окремих дозволах на викиди для індивідуальних об'єктів та джерел викидів.
6. Перелік забруднюючих речовин є застарілим і не відповідає європейським нормам. Зокрема, до таких речовин в Україні не віднесені діоксини, фурани та низка інших небезпечних забруднювачів повітря.
7. Слід вказати і на існування законної можливості для підприємств для понаднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та для

забруднення значних територій довкола підприємств, створення ризиків для здоров'я населення шляхом застосування механізму санітарно-захисних зон встановлює незаконні та необґрунтовані шльги для таких об'єктів, дозволяє збагачення їхніх власників без адекватної компенсації витрат за споживання природних ресурсів та їхнє забруднення.

8. Наявною є відсутність відповідальності власників забруднюючих підприємств за проживання населення в межах санітарно-захисних зон таких підприємств та необхідність регулювання поняття та механізму створення санітарно-захисних зон на рівні нормативно-правового акту, а не санітарних норм. Відсутність чітких норм щодо відповідальності за недотримання підприємством розміру СЗЗ, а також неоднозначне закріплення імперативного порядку дій державних службовців у випадку недотримання (перевищення) нормативного розміру СЗЗ підприємством створило критичну ситуацію із масовим проживанням населення в СЗЗ підприємств та масовим недотриманням підприємствами нормативних розмірів СЗЗ.
9. Положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року прямо суперечать положенням Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (ст. ст. 2, 4, 6) (ратифікованої Україною у 1999 р.) та Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ст. ст. 6, 7) (ратифікованої Україною у 1998 р.), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 9, 26). Зокрема, неврегульованим залишається питання оцінки впливу на навколишнє природне

середовище та участі громадськості в процесі прийняття рішень

Проаналізувавши основні проблеми, які стоять на шляху нормалізації екологічної обстановки та стабілізації стану атмосферного повітря, можна сформулювати **такі рекомендації:**

1. Ліквідувати неузгодженості окремих правових норм, розмічених у різних законах, підзаконних актах у сфері охорони атмосферного повітря. Створити зручності для практичного використання цих норм, водночас і для фахових працівників у процесі здійснення ними правозастосовної та іншої діяльності, і для громадян.
2. Реалізовувати екологічну політику шляхом ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції 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, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.
3. Інтенсифікувати адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, розробити інструктивні матеріали для застосування норм законодавства ЄС щодо нормування викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря всіма державними органами в сфері регулювання охорони атмосферного повітря. І першим кроком має бути переклад всіх актів ЄС в сфері охорони повітря та створити вільний доступ до них через інформаційні портали.

4. Врегулювати імперативний порядок дій державного органу, що видає дозвіл на викиди під час видачі цього дозволу, так як чинні підзаконні акти є недосконалими, неадекватними та містять низку прогалин.
5. Переглянути доцільність та ефективність функціонування механізму санітарно-захисних зон довкола підприємства, як такого, що не може забезпечити охорону здоров'я населення та захист довкілля від забруднення.
6. Ратифікувати решту протоколів до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (Протокол про важкі метали, Протокол про боротьбу із підкисленням, евтрофікацією та приземним озоном та інші).
7. Переглянути перелік основних забруднюючих речовин атмосферного повітря, що нормуються, вдосконалити систему нормування викидів забруднюючих речовин, здійснити перехід до міжнародних стандартів і нормативів якості атмосферного повітря.
8. Слід внести зміни до законодавства, де б оцінка існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища додавалася до проектної документації на будівництво об'єктів, які підлягають експертизі проекту будівництва, в тому числі тих, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті.
9. З метою врахування громадської думки потрібно запровадити, щоб експертні організації, які здійснюватимуть експертизу проектів будівництва, проводили громадські слухання, розглядали письмові зауваження, пропозиції і рекомендації громадськості на відповідний проект будівництва. Важливість врахування цих питань обумовлена тим, що, навіть за умови поглинання державної екологічної експертизи поняттям державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва, пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів, гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей як основних принципів охорони навколишнього середовища повинні не лише бути задекларованими, але і гарантованими державою. А експертиза, запропонована новим законом, повинна в т.ч. бути спрямована на запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей.
10. При вирішенні справ щодо екологічної шкоди, застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини, яка вважається, відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», джерелом права, тобто як юридично обов'язкові прецеденти для українських судів, що розглядатимуть справи між окремими особами, компаніями та владою

ДЖЕРЕЛА

ЗАКОНОДАВСТВО

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. № 30. Ст. 141
2. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод // Офіційний текст Конвенції знаходиться за адресою <http://www.echr.coe.int/echr/index.htm>
3. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані ратифікована законом від 17.07.1997 № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України від 14.10.1997–1997 р., № 40, ст. . 263.
5. Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар від 16.09.1987 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
6. Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Закон України від 4 лютого 2004 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Протокол до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані щодо важких металів від 24.06.1998 р., <http://www.unece.org>
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 // Відомості Верховної Ради України 2001, N25-26 від 29.06.2001, ст. 131.
9. Податковий кодекс України від 01.12.2010 р. // Офіційний вісник України від 10.12.2010–2010 р., № 92, том 1, стор. 9, стаття 3248.
10. Господарський кодекс України N 436-IV, 16.01.2003// Офіційний Вісник України 2003, 11 від 28.03.2003, ст. 462.
11. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. // ВВР. 1991. № 41. Ст. 546.
12. Закон України “Про охорону атмосферного повітря” від 16 жовтня 1992р. в редакції Закону від 21 червня 2001 року №2556-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. № 48. Ст. 252.
13. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09. 02.1995 // Відомості Верховної Ради України 1995, № 8 від 21.02.95, ст. 54.
14. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року N 2818-VI // Голос України від 14.01.2011. № 6.
15. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 // Відомості Верховної Ради України 1993, N4 від 26.01.1993.
16. Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 // Відомості Верховної Ради України 1992, № 52 від 29.12.1992.
17. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. // Голос України. 1994. 8 квітня.
18. Закон України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р.// Відомості Верховної Ради України 2004, № 45 від 05.11.2004, ст. 500.
19. Про енергозбереження» від 1.01.2008р. №74.
20. Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01.06.2000 // Відомості Верховної Ради України 2000, № 36 від 08.09.2000, ст. 299.
21. Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 // Відомості Верховної Ради України 1994, № 51 від 18.12.1994.
22. Закон України «Про автомобільний транспорт» від 5.05 2001 // Відомості Верховної Ради України 2001, № 22 від 01.06.2001.
23. Закон України “Про гідрометеорологічну діяльність” від 18 лютого 1999р. № 443 XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 16. ст. 95.

24. Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2.03.95 // Відомості Верховної Ради України 1995, №14 від 04.04.95, ст. 91.
25. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 22.02.2006 // Відомості Верховної Ради України від 28.07.2006—2006 р., № 30, стор. 1114, стаття 260.
26. Постанова Верховної Ради України Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища. від 20 жовтня 1992 // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 46. Ст. 637.
27. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 року // Офіційний вісник України від 17.12.2010. 2010 р., № 94. С. 15, ст. 3334.
28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», від 30.03.1998 р. № 391 (Офіційний Вісник України від 16.04.1998, № 13. С. 91)
29. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря від 09.03.1999 № 343 (Офіційний Вісник України від 26.03.1999. № 10. С. 43)
30. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню» від 29 листопада 2001 р. № 1598 (Офіційний Вісник України від 21.12.2001 № 49. С. 29, стаття 2187)
31. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря», від 13.04.2002 р. № 300 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12, ст. 572).
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», від 20.12.2001 р. № 1780 (Офіційний Вісник України від 18.01.2002, № 1, ст. 12).
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» від 13 березня 2002 р. № 301 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12, ст. 573).
34. Постанова Кабінету Міністрів України «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 – суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи» від 13 березня 2002 р. № 302 (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12, ст. 574).
35. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря» № 303 від 13 березня 2002 р (Офіційний Вісник України від 05.04.2002, № 12, ст. 575).
36. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 17 листопада 2001 року (Офіційний Вісник України 2001, 47 від 97.12.2001, ст. 2084.
37. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання у разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів N 353 від 15.09.2004// Офіційний Вісник України 2004, 40 від 22.10.2004, ст. 2653.
38. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27.02.2002р. №88 // Офіційний Вісник України 2002, 12, ст. 631.
39. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні

- державі в результаті понаднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 травня 1995 р. № 38. Бюлетень нормативних актів України. 1995. № 10. С.129.
40. Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження списків і введення в дію гігієнічних регламентів шкідливих речовин у повітрі робочої зони і атмосферному повітрі населених місць» від 23.02.2000 р. № 30.
41. Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами), затвержені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 липня 1997 року № 201, погоджені Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 березня 1996 року № 11-4-279, Державним комітетом України по гідрометеорології від 12 грудня 1995 року № К-2-822.
42. ГОСТ 17.2.3.01-86 «Атмосфера. Правила контролювання якості повітря населених пунктів». Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
43. ГОСТ 17.2.1.01-78 Охрана природы. Атмосфера. Классификация выбросов по составу. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
44. ГОСТ 17.2.1.02-78 Охрана природы. Атмосфера. Термины и определения выбросов двигателей автомобилей, тракторов, самоходных сельскохозяйственных и строительно-дорожных машин. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
45. ГОСТ 17.2.1.03-84 Охрана природы. Атмосфера. Термины и определения контроля загрязнения. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
46. ГОСТ 17.2.1.04-77 Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения, промышленные выбросы. Термины и определения. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
47. ГОСТ 17.2.2.03-87 Охрана природы, Атмосфера. Нормы и методы измерений содержания оксида углерода и углеводородов в отработавших газах автомобилей с бензиновыми двигателями. Требования безопасности. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
48. ГОСТ 17.2.2.05-97. Охрана природы. Атмосфера. Нормы и методы определения выбросов вредных веществ с отработавшими газами дизелей тракторов и самоходных сельскохозяйственных машин. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
49. ГОСТ 17.2.4.02-81 Охрана природы. Атмосфера. Общие требования к методам определения загрязняющих веществ. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
50. ГОСТ 17.2.4.06-90, Охрана природы. Атмосфера. Методы определения скорости и расхода газопылевых потоков, отходящих от стационарных источников загрязнения. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
51. ГОСТ 17.2.4.08-90. Охрана природы. Атмосфера. Методы определения влажности газопылевых потоков, отходящих от стационарных источников загрязнения. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
52. ГОСТ 17.2.6.01-86 Охрана природы. Атмосфера. Приборы для отбора проб воздуха населенных пунктов. Общие технические. Пост. ДСтандарту СРСР// Збірник стандартів з охорони природи. Атмосфера.
53. Clean Air Act (1973, USA).
54. Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA) (USA).
55. Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972 (Clean Water Act) (USA).
56. National Ambient Air Quality Standards (NAAQS) (last amended in 1990, USA).
57. Toxic Substances Control Act (1976, USA)

ЛІТЕРАТУРА

1. Барбашова Н.В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарської діяльності: Автореф. дис. канд. юрид. наук. К., 1999. 18 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юрист, 1998. 550 с.
3. Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. 174 с.
4. Голиченков А.К. Экологический контроль (теория, практика правового регулирования). Дисс. доктора юрид.наук. М., 1992. 111 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / Г.І. Балюк, М.В. Краснова, Ю.С. Шемшученко та інші.// За ред. Ю.С. Шемшученка. К.: “Юридична думка”, 2008. 856 с.
6. Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч.закладів / В.К. Попов, А.П. Гетьман, С.В. Разметаев та ін.// За ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2007. 485 с.
7. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. К.: Юрінкомінтер, К. 2007. С. 325.
8. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища). К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. С. 254.
9. Мальшко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. К., 1982. 80 с.
10. Михайлова Е.С. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Учебное пособие. Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. 99 с.
11. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. К., 1973. 178 с.
12. Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч.закл.// За ред. П.Д. Пилипенка. К.: Ін Юре, 2010. 360 с.
13. Природа и закон. К., 1991. 209 с.
14. Федоров Б.С. Понятие, система и принципы развития законодательства РФ об охране атмосферного воздуха // Экологическое право. 1999. № 2. С.40
15. Харь І.О. Кримінально – правова охорона атмосферного повітря. Автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Запоріжжя., 2010. 19 с.
16. Харь І. О. Інша зміна природних властивостей атмосферного повітря в контексті особистої безпеки людини та суспільної небезпечності такого діяння / І.О. Харь // Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання : міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 7–8 грудня 2005 р.). Збірник наукових праць. – К. : Національна академія управління, 2005. С. 237–242.
17. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України. К., 2004. 120 с.
18. Шемшученко Ю.С., Малышева Н.Р., Бринчук М.М., и др. Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства. Киев, 1986. 210 с.
19. Frank Hoffmeister, Germany: Status of European Convention on Human Rights in domestic law – *Germany-Oxford Journals, Journal of Constitutional Law, Volume 4, Number 4*, at 722-731 at <http://icon.oxfordjournals.org/cgi/reprint/4/4/722>.
20. Mariana T. Acevedo, The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights, 8 N.Y.U. Env'tl. L.J. 437 (2000).

LEGAL PROTECTION OF AIR: PRACTICAL ASPECTS

CONTENTS

INTRODUCTION.	
AIR POLLUTION STANDARDS (PROFESSOR JOHN BONINE)	91
1. LEGAL PROVISION IN THE SPHERE OF AIR PROTECTION. (TARAS ZHYRAVETSKYI)	93
2. MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF STATE REGULATION OF AIR PROTECTION. (VOLODYMYR ADAM, TARAS ZHYRAVETSKYI, OLHA MELEN'-ZABRAMNA, ANDRIY PETRIV)	94
2.1 Norm setting for pollutants (Olha Melen'-Zabramna).....	95
2.2. Regulation of pollutant emissions by stationary sources (Olha Melen'-Zabramna)	95
2.3. Standards in the sphere of air protection. (Olha Melen'-Zabramna)	95
2.4. The permit system and the system of state expertise (Taras Zhyravetskyi, Olha Melen'-Zabramna, Andriy Petriv)	95
2.5. Sanitary-protective zones. (Olha Melen'-Zabramna).	97
2.6. State record keeping and monitoring. (Olha Melen'-Zabramna).	97
2.7. Practical aspects of compliance with environment protecting legislation in the process of issuing permits for pollutant emissions to enterprises. (Volodymyr Adam).	98
2.8. Construction of new objects and their impact on the air: the issue of taking into account total concentrations of pollutants in the air within the influence zone of objects (Andriy Petriv)	100
3. CONTROL OVER COMPLIANCE OF ENTERPRISES EMITTING POLLUTANTS INTO THE AIR WITH THE REQUIREMENTS IN THE SPHERE OF AIR PROTECTION. (TARAS ZHYRAVETSKYI)	102
3.1. The system and authority of bodies performing state control in the sphere of air protection.....	102
3.2. Responsibility for violations of the legislation on air protection.	103
4. LEGISLATION AND JURISPRUDENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE SPHERE OF AIR PROTECTION (PROFESSOR SVITLANA KRAVCHENKO, MARYANA BULHAKOVA)	103
4.1. Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment (including Air) in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. (professor Svitlana Kravchenko)	103
4.2. Regulation of greenhouse gas emissions in Ukraine and in the world. (Maryana Bulhakova).....	112
Conclusions (Taras Zhyravetskyi)	117
SOURCES	

INTRODUCTION

Pollution of the air is a major health problem in many parts of the world. According to the World Health Organization, air pollution is held responsible for 3% of cardiopulmonary disease cases and 5% of cancer of trachea, bronchus and lungs.

Regulatory control of air pollution emissions can be accomplished in various ways. To understand any air pollution law, it is important to ask these questions:

- (1) Does the legislation establish clear, numerical limitations regarding pollution from individual enterprises or does the legislation merely contain vague statements that cannot be understood or enforced easily?
- (2) If there are clear, numerical limitations or the regulatory limits on allowable air pollution based on a desired *quality of the air* that people in the area breathe, or on the *technological capability of the factories* that are producing the pollution? Or perhaps does the legislation provide for some combination of the two?
- (3) Are the regulatory limits set in advance for an entire area of entire class of industrial activities, or are they set on a case-by-case basis for individual factories?
- (4) Does the legislation regulate the enterprises that are polluting the air or does it regulate the citizens who are breathing the air?
- (5) Does the legislation provide for continuing monitoring of emissions from individual factories and does it establish clear penalties for falsification of monitoring and for violating the numerical limits?
- (6) Are the penalties for violating the numerical limits strong enough to change behavior of polluting enterprises?
- (7) Can individual citizens file enforcement actions in the courts for violations of the numerical limits, or can only governmental bodies file such court suits?

This brief introduction will not discuss all of these points, but will highlight a few.

AIR QUALITY, TECHNOLOGICAL CAPABILITY, OR BALANCING

The ultimate goal of any protective regulatory regime is to save lives, prevent illness, or protect environmental and aesthetic values. Most statutes, however, require the implementing agency to focus upon more specific, defined goals. The agency further refines the immediate goals into enforceable regulatory statements.

Air Quality — Under the air quality-based approach, the governmental body (agency) focuses primarily upon the quality of the air that receives the pollution. The law first articulates some general goal regarding the adverse effects of pollution in the air. The goal may be specified with particularity (e.g. no more than 5 human cancers per year), but more often it is expressed in a more general fashion (e.g. healthy air). Sometimes this is called a health-based or environment-based approach.

The agency next determines, by reference to health studies or international standards, the numerical concentration or percentage of pollutant in the ambient air that will meet the goal. Next comes the process for achieving the air quality standard in a particular geographic area. The agency must calculate an overall quantitative mass or weight pollution load for the region using a model that relates such a total to the desired ambient air quality. Finally, the agency must apportion the total load among the individual existing sources, perhaps saving some portion of the available load, if any, for sources to be constructed in the future. Each pollution source that is discharging more than its allowable share of the load into the environment must reduce its discharge accordingly.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Examples of the air quality-based approach in the United States include National Ambient Air Quality Standards, promulgated under section 109 of the Clean Air Act and Water Quality Standards promulgated under section 302 and 303(e) of the Clean Water Act.

Technological Feasibility— Under the feasibility-based approach the government specifies not what *needs* to be done (as in the previous approach), but what apparently *can* be done. The policymaker first specifies a standard in broad terms, such as “best available technology” or “lowest achievable emissions rate,” the degree or expense of control technology that it expects pollution sources to implement. The agency then divides the industries into categories and subcategories according to the production processes that they use, the nature of the product and waste streams, the age of the facilities, the costs of control technologies, and other factors that appear relevant to the agency and its engineers. The agency next examines the control technologies in use in the target industry and in industries with similar emissions, along with relevant technologies that may be at the pilot plant or less mature developmental stages. Finally, the agency either prescribes a particular control technology for all regulated enterprises or establishes numerical requirements that induces them to implement the specified control technology or an equivalent technology.¹⁴⁷

Balancing — In the continuum between a strict air quality approach (which ignores feasibility considerations) and a pure feasibility approach (which ignores the impact of a requirement on health and the environment) lies cost-benefit balancing. The agency has discretion to balance considerations of economic and technological feasibility or cost to the industry against considerations of health and environmental quality in determining the appropriate level of technology or air quality. This balancing can be undertaken with varying degrees of analytical rigor, ranging

from a qualitative consideration of all of the balancing factors to a quantitative assessment of the costs and benefits of various regulatory options.¹⁴⁸

COMMANDS OR INCENTIVES

Approaches to regulation may also be distinguished by the way that the government attempts to induce desirable conduct or reduce undesirable conduct.

Commands — The agency using a command approach prescribes or proscribes particular conduct in one of two ways. The agency may prescribe precisely the control technology that the pollution source must use or the operating procedures it must follow. In other cases, the agency sets a numerical performance level (using the air quality, feasibility, or balancing approach) that the regulatee must meet through whatever equipment or procedures the regulatee chooses.¹⁴⁹

Incentives — Under the incentive approach, the agency attempts to guide a polluter’s conduct indirectly by rewarding “desirable” conduct with grants, tax breaks, etc., or penalizing “undesirable” conduct with taxes, charges or other economic costs. Even the civil and criminal penalties that back up the command approach

¹⁴⁷ Examples of the feasibility-based approach in the United States include “best available technology” and “best conventional technology” effluent guidelines and limitations promulgated under section 301 of the Clean Water Act; new source performance standards promulgated under section 306 of the Clean Water Act and section 111 of the Clean Air Act; “best available control technology” for new sources in clean air areas promulgated under section 165 of the Clean Air Act; “lowest achievable emission rate” requirement for new sources in non-attainment areas promulgated under section 173 of the Clean Air Act.

¹⁴⁸ Most examples of the balancing approach come from regulatory schemes that require the agency to perform a threshold licensing function, including the “unreasonable adverse effects on man or the environment” balancing threshold of Section 6 of the Toxic Substances Control Act and Sections 3 and 6 of the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act.

¹⁴⁹ An example of an equipment-specifying or procedure-specifying command is the original version of EPA’s asbestos standard promulgated under section 111 of the Clean Air Act which specified how construction site contractors were to wet down asbestos-containing material during demolition. After the Supreme Court held that EPA lacked authority to specify equipment or procedure in *Adamo Wrecking Co. v. United States*, 434 U.S. 725, 98 S.Ct. 566, 54 L.Ed.2d 538 (1978), Congress gave the agency that authority. Most technology-based standards require the agency to specify a numerical emissions or effluent limitation that reflects the degree of pollution reduction achievable through the application of technology the agency has studied.

may be viewed as forms of the negative incentive approach. However, they operate only after the fact and are not usually calculated in advance to tell the regulatee the precise cost of each unit of undesirable conduct. In addition, there is an element of moral stigma that attaches to a violation of a command that is absent when a regulatee reacts to a predetermined incentive.

GROUPS OR INDIVIDUALS

Regulatory commands or incentives can have a broad, generic focus, including a wide variety of regulatees, or they can narrowly focus on a single individual.

Generic — The generic approach usually involves nationwide or regionwide rules for an industry. The regulatory statement may be applied to individual companies on a case-by-case basis in permitting or licensing proceedings, but the governmental body issuing permits has little or no discretion to vary from the generic statement.¹⁵⁰

Case-by-case — The case-by-case approach sets pollution-control requirements based on analysis of (or bargaining by) individual products or individual sources. Case-by-case requirements are usually implemented in individual licensing or permitting proceedings.

1. LEGAL PROVISION IN THE SPHERE OF AIR PROTECTION.

Atmospheric air is a vital component of the environment and its quality determines conditions of people's life. The air quality is influenced by emissions of harmful substances by enterprises and other industrial objects.

Sources of air pollution are divided into two groups: 1) stationary (enterprises of energy, mining, metallurgic, chemical and other industries); 2) mobile (transport, transportation of radioactive and other waste).

¹⁵⁰ Examples of the generic approach include most local zoning ordinances, the national technology-based standards promulgated under sections 301 and 304 of the Clean Water Act; and national emissions standards for hazardous air pollutants under section 111 of the Clean Air Act.

According to the state statistics data for 2009, the main polluters of the air are enterprises of raw material processing and mining industries as well as fuel industry. The emissions produced by mobile sources make up 39% of total emissions into the air. Emissions produced by automobile transport make up 91% of pollutants emitted by mobile sources.

Under such circumstances legal tools become especially important for air protection. Development of effective legal base is one of the most important methods of realizing state policy in the field of environmental protection and rational use of air.

The legislation on air protection is a part of environmental legislation and is aimed at preservation of good air quality, its improvement to ensure safety of human life and prevention of adverse impact on the environment.

Legal protection of air in Ukraine is based on a branchy system of legal acts of different levels. However, its effectiveness is far from being optimal. In the academic circles there are different views as for the most appropriate construction scheme of legal acts on air protection. We believe, that the following groups of environmental and legal norms should be distinguished: 1) general norms of environmental law defining functions, tasks and authority of air protecting bodies, principles of protection, etc.; 2) norms that regulate the procedure of setting standards and norms in the sphere of air protection; 3) norms of environmental law that define the procedure of organizing and realizing state stock-taking and monitoring in the sphere of air protection; 4) environmental and legal norms that regulate state control over compliance with the air protecting legislation; 5) environmental and legal norms that regulate measures towards air protection; 6) environmental and legal norms that envisage responsibility for violation of air protecting legislation.

In Ukraine the legal basis of air usage and protection is considered to be the Constitution of Ukraine. The Article 13 declares the right of Ukrainian people to the atmospheric air and the right to use it. However, such a formulation has

many reservations since because of air circulation air cannot be attributed to one country but is common for all countries and peoples. Air cannot be individualized and therefore the right to ownership cannot be realized. Neither can the air be attributed to one user.

On the international level air protection is stipulated in the following documents: Convention of Long-range Transboundary Air Pollution (Geneva, 13 November 1979), Convention for the Protection of the Ozone Layer (Vienna, 1985), Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (Montreal, 1987), the UN Framework Convention on Climate Change (signed by Ukraine on 11 June 1992 and ratified on 29 October 1996), the Kyoto Protocol (the Law of Ukraine of 4 February 2004 “On Ratification of the Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change”) and some other acts.

Environmental protection (including air protection) is regulated mainly by laws of Ukraine. The Law of Ukraine “On Environmental Protection” of 25 June 1991 belongs to complex environmental laws that include norms on environmental protection and air protection in particular. The Law of Ukraine “On Air Protection” of 16 October 1992 (amended on 21 June 2001) defines legal and environmental requirements to air protection and usage.

Norms for air protection are included into a number of other specialized laws, including the following ones:

- the Law of Ukraine “Bases of Ukrainian Legislation on Health Protection” (Art. 26, 27);
- the Law of Ukraine “On Municipal Construction” (Art. 19);
- the Law of Ukraine “On Ensuring Sanitary and Epidemiological Welfare of People” (Art. 19);
- the Law of Ukraine “On Transport” (Art. 16);
- the Law of Ukraine “On Automobile Transport”;
- the Law of Ukraine “On Pesticides and Insecticides” (Art. 3–8);

- the Law of Ukraine “On Environmental Expertise”.

as well as by-laws including Decrees of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central and local executive bodies.

One of the main legal tools of air protection is the state system of monitoring the environment quality which is a system of observing, collecting, analyzing and storing the information on the state of environment and is regulated by Provisions on State System of Environmental Monitoring approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 39 of 30 March 1998.

The analysis of the legislation on air protection leads to the conclusions that many legal acts on air protection include blanket norms that make them less effective. Despite a great number of governmental acts in the sphere of air protection, there are no documents envisaging specific measures towards preserving, improving and restoring air quality, regulating the mechanisms of legal protection of air. Moreover, the current legislation regulates the issue of air protection while the issue of its usage is not legally regulated.

Therefore, the following steps are recommended:

- to eliminate incongruity of certain legal norms embedded in different laws and by-laws in the sphere of air protection;
- to bring the legislation in compliance with respective EU legislation;
- to ensure implementation of multilateral environmental agreements (conventions, protocols) to which Ukraine is a party.

2. MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF STATE REGULATION OF AIR PROTECTION

State regulation of air protection is performed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Environmental Protection and the Ministry of Health.

The main legal mechanisms of state regulation of air protection is setting norms and standards in the sphere of air protection, regulation of locating objects and sources of air pollution, performing

state environmental and other expertise of objects having impact on the environment and human health, issuing state permits for activities that may cause emissions into the environment, setting sanitary-protective zones around enterprises causing exceeding impact on the environment and human health of physical, biological and chemical factors. Also, there are such instruments as accounting and monitoring of air quality and control over air quality performed both by the state and by polluters.

The state also envisages organizational and economic measures towards air protection including the following: 1. environmental tax; 2. reimbursement of losses caused by violations of environmental legislation; 3. tax and credit privileges for objects applying low-waste, energy and resource saving technologies and other environment protecting measures; 4. state financing of environmental measures and construction of environmental objects.

2.1. Norm setting for pollutants

The following norms are set in the sphere of environmental protection: norms of environmental safety of air, norms of maximum permissible emissions of pollutants from stationary sources; norms of maximum permissible impact of physical and biological factors of stationary sources; norms of contents of pollutants in used gases and impact of physical factors of mobile sources; technological norms of pollutant emissions.

2.2. Regulation of pollutant emissions by stationary sources

In order to ensure environmental safety, the emissions of the most widely spread and hazardous pollutants are regulated. The list of such pollutants is approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine №1598 of 29.11.2001 (totally 17 polluting substances and their compounds).

According to Art. 11 of the Law of Ukraine “On Air Protection”, the list of pollutants must be reviewed every five years by the Cabinet of Ministers on the initiative of authorized central bodies of executive power in the sphere of environmental protection and health care. However,

no changes have been introduced to the List since 2001.

Also, bodies of local self-governance can develop additional lists of pollutants according to environmental situation in particular areas.

2.3. Standards in the sphere of air protection

Standard is a document developed consensually and approved by an authorized body establishing rules, instructions for and characteristics of certain activities and their results for multiple application.

Objects of standards are products, processes and services including materials, components, equipment, systems, their compatibility, rules, procedures, functions, packing, labeling, quality management and environmental system management. The Article 11 of the Law of Ukraine “On Standards, Technical Regulations and Procedures of Relevancy Assessment” stipulates that national standards are adopted by central executive bodies dealing with standard issues.

Standards of air protection are to be based on achieved level of technical progress and form unified requirements, general principles and characteristics developed by the state to control air quality and economic activity. Environmental standards define the notion, terms and regimes of air protection, methods of controlling air state, requirements as for prevention of adverse impact on the air, set other requirements as for air protection. These elements form the content of state standards in this sphere of the environment. On their basis norms of air protection are developed.

Enterprises, institutions, organizations and individual entrepreneurs that emit pollutants into the air are obliged to comply with requirements to standards and norms of environmental safety in the sphere of air.

2.4. The permit system and the system of state expertise

The resolution of the government №526 of 21.05.2009 “On Arrangement of Issuance of Permit Documents in the Sphere of Economic Activity” envisages issuance of three kinds of

permits: permit for maximum permissible level of noise caused by stationary sources, permit for storage, location and transportation of industrial and household waste that are sources of air pollution, permit for emission of pollutants into the air by stationary sources.

Emissions of pollutants into the air by stationary sources are allowed only after the permit is issued by an authorized regional body of central executive power in the sphere of environmental protection and approved by an authorized regional body of central executive power in the sphere of health protection.

The permit for pollutant emissions into the air by stationary sources is an official document allowing enterprises and organizations use objects that emit pollutants into the air. The procedure of issuance of such a permit is regulated by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 302 of 13.03.2002. The list of documents to be submitted in order to obtain the permit depends on the degree of impact of the object on the air quality. There are three groups of such objects. The first group includes objects officially registered by the state and technological equipment of which requires implementation of best available technologies. The second group includes objects officially registered by the state but not requiring implementation of the best available technologies. The third group includes objects not officially registered by the state and not requiring implementation of best available technologies.

The applicant for the permit is also supposed to submit the list of measures to be realized towards reducing the level of pollutant emission. The applicant is also supposed to have conclusions of environmental and sanitary and epidemiological expertise or a complex conclusion of state expertise.

Another state regulative instrument in the sphere of air protection is state expertise. According to Art. 25 of the Law of Ukraine “On Air Protection”, state expertise and sanitary and hygienic expertise are performed to evaluate the degree of environmental safety and safety for human health of planned or reconstructed objects.

Environmental expertise is a complex expert study aimed at prevention of adverse impact of anthropogenic activities on human health and state of environment. For objects that pose high environmental danger state environmental expertise is obligatory.

Sanitary and epidemiological (hygienic) expertise is aimed at evaluating the impact of air pollution on human health and is performed by sanitary and epidemiological service.

On 17 February 2011, the Parliament of Ukraine adopted the Law of Ukraine “On Regulating Municipal Construction” which envisages reduction in the number of permission procedures and the number of documents needed for construction launch.

P.1 of Art. 8 of the Law of Ukraine “On Investment Activity” has been amended to distinguish the notions of *conclusion of state expertise of investment programs* and *conclusion of state expertise of construction projects*. According to Art. 31 of the Law “On Municipal Construction”, the expertise of the construction object is the final stage of the process of developing project documentation and it is approved after a positive conclusion of the expertise is obtained.

In view of the complex nature of state expertise, the new law suggests amending a number of current legal acts on state environmental expertise to exclude it from the procedure of planning and realizing investment and construction projects. For example, it envisages amendments to Art. 27 of the Law of Ukraine “On Environmental Protection” to exclude from the list of objects of environmental expertise technical and economic studies and calculations, construction and reconstruction projects of enterprises and other objects, which may have adverse impact on the state of environment. Moreover, the list of objects subject to obligatory environmental impact assessment has been shortened, which is the violation of the constitutional right of people to safe and healthy environment because construction projects of any objects that may have adverse impact on the environment are to be studied at the stage of planning and doing expertise. In fact, in the new law the notion of

state expertise of investment and construction projects engulfs the notion of state environmental expertise.

We believe that the above mentioned amendments violate provisions of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Art. 2, 4, 6), The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Art. 6, 7), the Law of Ukraine "On Environmental Protection" (Art. 9, 26) because the issues of environmental impact assessment and public participation in decision-making lack proper legislative regulation.

2.5. Sanitary-protective zones

Analysis of laws, by-laws, sanitary and construction norms shows that the goal of sanitary-protective zones is perceived differently. If to summarize different definitions, a sanitary-protective zone is the territory around a potentially dangerous enterprise prohibited for residence of people and economic activity in order to protect people from adverse impact of the enterprise functioning. It means that the legislation allows the enterprise to exceed emission norms within the sanitary-protective zone. However, the level of pollution within a sanitary-protective zone can exceed that within a working zone by no more than 30%.

The main requirements to organizing and functioning of sanitary-protective zones are set in State Sanitary Rules of Residential Planning and Construction approved by the Order of the Ministry of Health of Ukraine №173 of 19.06.1996. They include the provision on obligatory separation of a residential area from industrial, agricultural and other objects that are sources of environmental pollution by chemical, physical and biological factors if non-waste technologies cannot be applied.

There are two types of sanitary-protective zones: normative and actual. Normative sanitary-protective zones are set for certain types of industries depending on their hazard class. Actual sanitary-protective zones are set for specific industrial or other objects depending on the level of their impact on the environment and human health.

The basis for setting a sanitary-protective zone is sanitary classification of an enterprise (according to State Sanitary Rules №173 mentioned above) and its production capacity.

The legislation envisages one more alternative for solving the problem of industrial pollution. If the limits and regimes of sanitary-protective zones are violated so that people have to be resettled, the enterprise as well as local bodies of executive power and local self-governance are to solve the issue of financing the resettlement. (Art. 24 of the Law of Ukraine "On Air Protection").

The first stage of setting a sanitary-protective zone is development of the project of sanitary-protective zone that may go together with the development of the project of an enterprise construction (reconstruction). However, the measures towards setting the sanitary-protective zone have the priority.

To summarize, legal regulation of sanitary-protective zone organizing and functioning needs improvement because of dispersed and contradictory nature of provisions on the zone. Also, there is the need to improve legal regulation of the notion of sanitary protective zone as well as the whole state system of controlling industrial pollution.

2.6. State record keeping and monitoring.

The following objects are subject to state stock-taking in the sphere of air protection: objects that may have adverse impact on human health and ambient air, types and amounts of pollutants emitted into the air, types and degrees of impact of physical and biological factors on the state of air (Art. 31 of the Law of Ukraine "On Air Protection").

The procedure of realizing state stock-taking in the sphere of air protection is regulated by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine №1655 of 13 December 2001. The goals of state stock-taking are as follows: to ensure state control over air quality and to foresee potential changes of air quality; to develop state, regional, and local environmental and health protecting programs; to realize measures towards decreasing the level

of air pollution; to regulate emissions of pollutants into air from stationary and mobile sources.

The state stock-taking includes the following activities: registering objects causing adverse impact, keeping records of stationary sources of adverse impact, compiling state statistic reports in the sphere of air protection based on data obtained from stationary and mobile sources; stock-taking of emissions and amounts of pollutants caused by the mentioned objects. The Ministry of Environmental Protection of Ukraine registers objects that cause adverse impact on the air. In order to be registered, the objects are to make and present an inventory of types and amounts of pollutants emitted into the air, types and degree of impact of physical and biological factors on the air.

The criteria of state stock-taking of objects depending on types and amounts of pollutants emitted into the air are stipulated by Instruction of the Ministry of Environmental Protection №177 of 10.05.2002.

Monitoring in the sphere of air protection is performed with the aim to obtain, analyze and store information on pollutant emissions and the level of air pollution, to analyze the degree of hazard, to develop recommendations for decision-making in the sphere of air protection. The monitoring in the sphere of air protection is a part of state system of environmental monitoring. The procedure of monitoring in the sphere of air protection is approved by the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 391 of 30 March 1998

2.7. Practical aspects of compliance with legislation in the process of issuing permits for pollutant emissions to enterprises.

In order to control environmental pollution, Ukrainian legislation envisages procurement by enterprises and other objects that may have adverse impact on the environment a number of permits.

Article 11 of the Law of Ukraine “On Air Protection” states that the main permit that predetermines functioning of an enterprise is

the permit for pollutant emissions into the air. The permit for pollutant emissions is to be issued by a regional branch of a central executive body in the sphere of protection of environment and natural resources and approved by a regional branch of a central executive body in the sphere of health. The permit indicates the harm that can be caused to the environment through emission of pollutants in the amounts not exceeding maximum permissible limits.

The procedure of receiving the permit includes announcement to be made by the enterprise in mass media stating about its intention to obtain the permit for pollutant emission and inviting the public to provide comments and proposals. After 14-day long period for providing proposals a special committee is formed to consider provided comments, complaints, and proposals. The Committee comprises representatives of the enterprise-applicant, public authorities, and if needed, representatives of sanitary-epidemiological expertise. The committee provides recommendation to the enterprise as for changes to be made in the project.

In order to obtain the permit, the enterprise submits a draft permit to the body of sanitary-epidemiological expertise that makes a conclusion on the project and submits it to the state administration of environment and natural resources.

The procedure of issuing the permit is regulated by State Sanitary Rules of Planning and Building Settlement approved by the Order of the Ministry of Health of Ukraine of 19.06.96 № 173.

According to Instruction on drafting documents stipulating emission amounts, the basic data needed for a permit are as follows:

- data on location of other entities bordering on the object or located in its territory;
- data on the organization developing documentation that stipulates amounts of emissions, number of registration certificate authorizing the organization to develop the documentation;
- documents stipulating the amounts of pollutant emissions;
- conclusion of state sanitary-epidemiological station;

- inventory data on stationary sources of pollutant emission into air, types and amounts of pollutants emitted into air,
- impact assessment of pollutant emissions on the state of air on the edge of a sanitary protective zone;
- assessment and analysis of costs related to realization of planned actions aimed at prevention of air pollution and measures towards reducing such pollution;
- information on obtaining permission for its publicizing.

If an enterprise exceeds maximum permissible limits for emissions, the enterprise has to submit the plan of measures towards reducing emissions to permissible levels, air protection in case of emergencies, liquidation of causes and consequences of air pollution, monitoring the compliance with norms of maximum permissible level of pollution and with requirements of the permit.

These data are preconditions for obtaining a permit but here we face a legislative collision while according to Art. 11 of the Law of Ukraine “On Air Protection” permits for pollutant emission are issued only if during certain period the norms of environmental safety are not exceeded.

Maximum period of validity of documents stipulating amounts of pollutant emissions is 10 years; permits are usually issued for 5 years, though prolongation of permits is also possible. In practice many enterprises violate the norms because of prevailing of economic interest over environmental ones. For example, a cement producing plant in Lviv region has been called to account for violations of environmental legislation, in particular for exceeding emission limits, exceeding maximum permissible concentrations of pollutants on the edge of sanitary-protective zone. In 2008 the plant received a new permit for pollutant emissions, which allows it to exceed the maximum permissible norms of emissions by 15 times from the levels envisaged by legislation. The permit of the plant allows emission of suspended particles in the amounts from 50 to 806.4 mg/m³ (while the Ukrainian legislation sets maximum permissible limits of suspended particles at the level of 50mg/m³). Under such

conditions the enterprise has to develop the plan of measures to be made towards reducing emissions to the permissible level with the terms of their realization. But the enterprise received the permit with only one condition indicated in it – the plant will be liquidated next day after the permit expires. Therefore, the plant can emit pollutants at the level 15 times over the norms for 5 years. In such a situation a precondition of fulfilling the emission permit is fulfilling the conditions of environmental expertise, which, unfortunately, for this plant envisage only some steps (road construction, renovation of packing machines) having no positive impact on the environmental situation.

Another issue closely related to the issue of permit issuance is environmental security norms and norms of maximum permissible emissions of pollutants into the air. According to the Order of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine of 27 June 2006 N 309, norms of maximum permissible emissions of pollutants are set for functioning, planned or modernized stationary sources having impact on the air. Norms of maximum permissible emissions of pollutants and their summation belong to the norms limiting mass concentration of pollutants in organized emissions of stationary sources. According to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 28 December 2001 № 80 “On Approving the Procedure of developing and approving norms of maximum permissible emissions of pollutants from stationary sources”, current technological norms are set for certain types of functioning equipment or constructions on the level of enterprises with the best available technologies of analogical technological processes. All stationary sources are obliged to comply with the norms of maximum permissible emissions of pollutants.

The legislation (the Order of the Ministry of Environmental Protection № 309 classifies pollutants into four classes starting from the first class including the most dangerous substances and up to the fourth class including less harmful for the environment elements. All substances emitted both by stationary and mobile sources are subject to measurement and control. Different types of emitting objects have different types of

substances that are to be accounted and controlled. However, there is a list of substances that are to be controlled regardless of their amount in the environment: nitric oxide, dioxide, carbon oxide, ozone, suspended hard particles, lead, formaldehyde, organic amine, chlorine, bromine, fluorine, cyanide, freon, arsenides. Full list of such substances was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 29.11.01 № 1598 "On approving the list of the most widely spread and dangerous air pollutants to be regulated". Maximum permissible concentration of pollutants is the level of pollutants contained in the air that is allowable for people and causes no harm to life and health. State sanitary norms of air protection in residential areas set maximum concentration of pollutants at the level of 0.8 maximum permissible concentrations of a pollutant.

A new problem to be handled is emission of new pollutants that are not studied enough because of costly equipment and laboratory tests needed to study them. For example, the cement plant in Lviv region emits a number of pollutants (chlorine, fluorine, zinc, mercury, lead, copper, and others) that are not approved by the permit. In such a situation it is impossible to evaluate possible effect of pollutant summation.

Regulations on preventing adverse impact of chemical and biological substances on human health and conditions of living are set in State sanitary rules "Air protection from chemical and biological substances in residential areas" approved by the Ministry of Health of Ukraine on 9 July 1997. The control over functioning of environmentally dangerous objects is performed by environmental inspections, administrations of environment and natural resources, sanitary and epidemiological stations of all levels.

The above-mentioned cement plant in Lviv region has problems with complying with maximum permissible concentrations of pollutants that are directly related to maximum permissible emissions. Higher maximum permissible emissions mean higher maximum permissible concentrations. The plant is fined for violations of maximum permissible concentrations of pollutants, but it is fined for violations of maximum

permissible emissions of pollutants only if they are set in the permit for emissions.

The plant was constructed without any plan of sanitary-protective zone and now it is not possible to develop such a plan because of lack of space. One of solutions might be resettlement of people residing close to the plant. However, this would mean resettlement of about 5 thousand people, which is impossible from financial point of view.

Similar situation is with steel producing plant in Donetsk region. The plant functions without a project of sanitary-protective zone while about 1000 people reside in the vicinity of the plant. Regular violations of maximum permissible concentrations of pollutants are registered by controlling bodies. Waste waters dumped into the Azov sea also contain exceeding amounts of pollutants.

The problem of air pollution is a hot one for many enterprises. Public authorities issuing permitting documents should apply complex analysis of their functioning taking into account the issue of exceeding maximum permissible concentrations, violations of limits of sanitary-protective zones and other violations of environmental legislation..

2.8. Construction of new objects and their impact on the air: the issue of taking into account total concentrations of pollutants in the air within the influence zone of objects

In order to consider the issue of location of a new industrial object, it is necessary to have complex approach to taking into account characteristics of the area and other objects functioning in the area.

According to Provisions of Part 1 Art. 23 of the Law of Ukraine "On Air Protection", planning, construction and reconstruction of enterprises and other objects having impact on the state of air, equipment and technology modernization shall be performed in compliance with the norms of environmental safety, state sanitary rules for planned construction and reconstruction, and with account taken of accumulation and

transformation of air pollution, its transboundary transfer, and climate characteristics.

Art. 27 of the Law of Ukraine “On Air Protection” states that planning, construction and putting into operation of new and reconstructed enterprises and other objects, modernization of technology and equipment shall be performed in compliance with norms of environmental safety, and with account taken of total impact of air pollutants and adverse impact of physical and biological factors of planned and functioning objects on the air and also with account taken of total air pollution, its transboundary transfer, and climate characteristics.

Therefore, one of the most important issues in the process of construction, reconstruction and modernization of enterprises and other objects is to determine and take into account total concentrations of air pollutants emitted by functioning objects.

Concentrations of air pollutants are taken into account according to provisions of the Procedure of determining the level of background concentrations of pollutants in the air approved by the Order of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine of 30.07.2001 №286 (hereinafter – the Procedure).

The level of background concentration determined on the basis of monitoring data is statistically reliable maximum single concentration defined with the use of calculation method.

According to p. 1.4. of the Procedure, for each source of pollutant emissions (or group of sources) the level of background concentration characterizes total concentration of the same substance produced by all sources of pollution from enterprises and other emitters into the air except for the one under consideration. The level of background concentration is assessed on the basis of actual monitoring and special calculations.

The method of monitoring is used through taking tests at stationary posts for multi-year period of time and analyzing the data in permanent conditions. The method of determining the level of background concentration using calculation

method is used when the monitoring of pollutant concentrations is not performed or performed in non-sufficient way.

The values of background concentration for a territory are assessed on the basis of stationary posts, mobile posts or through calculations. However, the legislation gives priority to values of background concentrations determined on the basis of monitoring data received by hydro-meteorological service and approved by sanitary-epidemiological service. The calculation method of determining values of background concentration is applied by regional branches of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine and the values are approved by regional sanitary-epidemiological stations of the Ministry of Health of Ukraine.

In view of the legislative duty of the developer to take account of values of background concentrations in the process of planning the object, the information on emissions into the air should be included into the project documentations. Organizations willing to receive the data on background concentration values can do so through submitting inquiries to a hydro-meteorological service, sanitary-epidemiological station or a regional branch of the Ministry of Environmental Protection depending on the method of receiving these values.

It is important to state that total concentrations of pollutants in the air are to be taken into account not only at the stage of receiving the permit for emissions for a new or reconstructed objects but they are to be taken into consideration at the stage of environmental impact assessment (EIA) and state environmental expertise.

Materials of EIA must include the data on background air pollution in the area of the object location (data received through natural monitoring, stationary testing, moving testing, 13,4ive. However, this information proved to be inadequate while the plants function seasonally, and tests made in January (when asphalt producing plants do not function) cannot be reliable.

In view of the above-mentioned, it is reasonable to apply procedures envisaged in paragraphs 2

and 3 of part 2 of Art. 33 of the Law of Ukraine “On Environmental Expertise”, namely the procedure of environmental expertise including analytical assessment of materials of environmental expertise and if necessary natural studies, comparative analysis and assessment of environmental safety degree, generalization of expert analysis of gained information. If such studies and further comparative analysis are performed, it will allow to realize the main goal of environmental expertise—to prevent adverse anthropogenic impact on the environment and human health, to assess the degree of environmental safety and eliminate certain drawbacks at the initial stage which will in turn allow to avoid financial losses on behalf of a future developer.

3. CONTROL OVER COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS IN THE SPHERE OF AIR PROTECTION OF ENTERPRISES EMITTING POLLUTANTS INTO THE AIR.

One of legal tools of ensuring air quality is state management including environmental control. According to Art. 34 of the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, the task of environmental control is to ensure compliance with legal requirements on environmental protection by all public authorities, enterprises, institutions, organizations, and citizens. In order to reach goals of the control, it is important to make it systematic, consistent, complex and transparent and envisage relevant reaction to revealed drawbacks.

Depending on subjects of the control, the legislation distinguishes state control, industrial control and public control in the sphere of air protection.

State control in the sphere of air protection is performed by central executive authorities, their territorial bodies and local state administrations.

Subjects of economic activity that use for their work sources of harmful chemical, biological and physical impact on the air perform **industrial control** of air quality by appointing authorized persons responsible for air protecting measures.

Public control is performed by public groups as well as public inspectors for environmental protection.

Environmental control is often equated to environmental monitoring which is not correct because these two notions have different tasks and methods of realization. Environmental monitoring means observation over the state of environment and revealing facts of environmental degradation. Data obtained as a result of environmental monitoring are needed for control realization but cannot be applied for legal purposes. Only when facts of adverse impact on the environment are revealed and registered in the course of environmental control, can relevant legal remedies be used towards delinquents.

3.1. The system and authority of bodies performing state control in the sphere of air protection

In the process of air protection public authorities control a) the state of air in general; b) designing, construction and exploitation of subjects of economic activities that may have impact on the air; c) realization of plans and measures towards air protection by enterprises; d) compliance with the legislation on air protection.

According to the criteria used, controlling activities of public authorities can be classified as general and branch-oriented, preliminary and current, internal and external.

The system of state control in the sphere of air protection is formed by bodies of public executive authorities and local self-governance. The procedure of state control over air protection is regulated by Art. 28 of the Law of Ukraine “On Air Protection”.

State environmental control is performed by a special controlling body—State Environmental Inspection—which is a structural unit of the Ministry of Environmental Protection. It has wide authority to control compliance with environment protecting legislation, rational use and protection of natural resources, environmental safety and waste management.

State Sanitary-epidemiological Service of Ukraine is also a specialized body of public authority realizing state policy in the sphere of preventing health problems, eliminating adverse impact of environmental factors on human health, controlling compliance with sanitary legislation of Ukraine. State Hydrometeorological Service of the Ministry of Emergencies also controls the state of air through registering data from 162 observation posts in 53 cities.

The analysis of the system and authorities of the bodies performing state control over air protection resulted in the development of the following recommendations:

- to have distinct division of authorities among different bodies of executive power and bodies of local self-governance to eliminate existing overlapping of authorities and to set clear criteria of authority distribution;
- to eliminate the confusion of names of bodies performing state control over air quality caused by frequent renaming and restructuring of the bodies.

3.2. Responsibility for violations of the legislation on air protection

The grounds of legal responsibility for environmental delinquencies are set by Art. 66 of the Constitution of Ukraine. General list of environmental delinquencies in the sphere of air protection is included into Art. 33 “On Air Protection” and it envisages administrative, material and criminal responsibility for different types of environmental delinquencies.

Administrative responsibility envisages penalty in the form of fines. Another form of administrative penalty is permit (license) canceling and suspension of functioning of an object of economic activity. Functioning of an enterprise is limited or temporarily stopped if it exceeds limits for using natural resources, violates environmental norms and standards and requirements of environmental safety and these violations cannot be eliminated because of technical and economic reasons.

Art. 241 of the Criminal Code of Ukraine envisages criminal responsibility for air pollution if it poses threat for human health or life.

4. LEGISLATION AND JURISPRUDENCE OF FOREIGN COUNTRIES ON LEGAL PROTECTION OF AIR

4.1. Interpretation of Human Rights for the Protection of the Environment (including Air) in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms¹⁵¹ (hereinafter – the European Convention) was signed in 1950 and entered into force in 1953, before environmental problems were recognized and protection of the environment appeared in international law. Therefore, environmental rights cannot be found among rights enshrined in the Convention. However, the European Court of Human Rights (hereinafter – ECHR or the Court) has taken a new direction, starting in the 1990s. The Court has derived environmental rights from traditional fundamental rights, such as the right to respect for private and family life, the right to information, the right to life, and the right to effective judicial protection and right to compensation for damage. In particular, the Court’s jurisprudence has recognized violations of Article 8 – the right to respect for private and family life – and violations of Article 2 – the right to life. The Court uses creative interpretation of fundamental human rights to solve environmental problems and protect the environment.

The European Convention on Human Rights has been ratified by every nation that is a member of the Council of Europe. In some countries (e.g. Sweden and Germany) the Convention is directly applicable, meaning that national courts apply it in the same way as they apply their own national laws and began to use the jurisprudence of the ECHR in its practice as a legally binding precedents. In fact, the German Federal Constitutional Court understands Article 46 of the Convention to be binding not only for the Government, but also for German courts.

¹⁵² In some countries ECHR’s decisions may

¹⁵¹ Official text of the Convention see at <http://www.echr.coe.int/echr/index.htm>

¹⁵² Frank Hoffmeister, Germany: Status of European Convention on Human Rights in

even be superior to national legislation, giving it quasi-constitutional status.

In Ukraine the European Convention is part of national legislation according to the Article 9 of the Constitution and therefore has direct application. The Parliament of Ukraine ratified the European Convention on July 17, 1997¹⁵³ and accepted the jurisdiction of the ECHR. In other countries, the European Convention is effectively applied only when cases are taken to the European Court of Human Rights. In both types, decisions of the Court are, once handed down, considered to constitute a legal obligation for the country concerned as well as a matter of precedent to be observed by that member and all other members of the Council of Europe. As a consequence, the jurisprudence of the European Court of Human Rights is central to the question of whether environmental harms have a human rights dimension in Europe.

The procedure of application to the ECHR is the most open and democratic among regional human rights courts—the ECHR accepts applications alleging human rights violations brought by individuals¹⁵⁴ against States. When the ECHR finds a breach of the rights enshrined in the Convention the Court grants just satisfaction¹⁵⁵ obliging Governments to adopt measures to remedy applicant's individual situation.

Despite the lack of an explicit right to a healthy environment¹⁵⁶ in the European Convention on Human Rights, other rights that are recognized in the Convention have been used to grant remedies in the case of environmental harm. The

most ECHR' environmental cases interpreted article 8 – Right to privacy and family life – as a legal basis to stopping pollution or degradation of the environment.

I. Article 8 – Right to privacy and family life

1. López Ostra v. Spain

Mrs. Gregoria López Ostra lived in Lorca, Murcia region in Spain. She and her family—husband and their two daughters—had their home a few hundred meters from a heavy concentration of leather industries. Several tanneries belonging to a company SACURSA had a plant for the treatment of liquid and solid waste about twelve meters away from the applicant's home. The plant began to operate without the license required by regulations on activities classified as causing nuisance and being unhealthy, noxious and dangerous for health. This contamination of air caused health problems and nuisance to many Lorca people, particularly those living in the area close to tanneries. The town council evacuated the local residents free of charge in the town centre for the months of July, August, and September 1988. But in October the applicant and her family returned to their flat and lived there until February 1992.¹⁵⁷

On 9 September 1988, following numerous complaints and in the light of reports from the health authorities and the Environment and Nature Agency for the Murcia region, the town council ordered cessation of one of the plant's activities while permitting the treatment of waste water contaminated with chromium to continue.

In a lower court the judge ordered a number of expert opinions as to the seriousness of the nuisance caused by the waste-treatment plant and its effects on the health of those living nearby. The investigation file contains several medical certificates and expert opinions concerning the effects on the health of those living near the plant. Doctor-pediatrician stated that Mrs. López

domestic law – *Germany* – *Oxford Journals, Journal of Constitutional Law, Volume 4, Number 4*, at 722-731 at <http://icon.oxfordjournals.org/cgi/reprint/4/4/722>.

¹⁵³ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», <http://zakon1.rada.gov.ua>.

¹⁵⁴ *Supra note* 151, Article 34.

¹⁵⁵ *Supra note* 151, Article 41.

¹⁵⁶ Recently the right to enjoy a healthy and protected environment was recognized in *Tatar v. Romania* (discussed later, on p.7).

¹⁵⁷ Application No. 16798/90, Series A no. 303-C, (1995) 20 E.H.R.R. 277 Judgment of 9 December 1994.

Ostra's daughter, Cristina, presented a clinical picture of nausea, vomiting, allergic reactions, anorexia, etc., which could only be explained by the fact that she was living in a highly polluted area and recommended to move from the area.¹⁵⁸

The Ministry of Justice's Institute of Forensic Medicine indicated that gas concentrations in houses near the plant exceeded the permitted limit. It noted that the applicant's daughter and her nephew, Fernando López presented typical symptoms of chronic absorption of the gas periodically manifested in the form of acute bronchopulmonary infections. It considered that there was a relationship between this disease and the levels of gas.

The appellate court stated that the nuisances in issue impaired the quality of life of those living in the plant's vicinity, but it held that this impairment was not serious enough to infringe the fundamental rights recognized in the Constitution.

Who was responsible for the pollution? The Spanish authorities, and in particular the Lorca municipality, were theoretically not directly responsible for the emissions. However, the town allowed the plant to be built on its land and the State subsidized the plant's construction. The municipality had a duty to act. The plant did not satisfy the legal requirements, in particular as regards to its failure to obtain a municipal license.

The Court found a violation of Article 8 of the Convention. In interpreting Article 8 of the Convention, the Court states that "regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole." In evaluating this balance the Court uses a "margin of appreciation" doctrine. Under this doctrine, the Court allows the state a certain degree of discretion in determining the appropriate balance. The Court ruled that the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town's economic well-being of having a waste-treatment plant and the applicant's effective enjoyment of

her right to respect for her home and her private and family life.

The Court ordered compensation of non-pecuniary damage. In addition to the nuisance caused by the gas fumes, noise and smells from the plant, the applicant felt distress and anxiety as she saw the situation persisting and her daughter's health deteriorating. The Court awarded Mrs. López Ostra 4,000,000 Spanish pesetas.

López Ostra represents a significant turning point for environmental claims under the Convention regime. It was the first case in which the ECHR found a breach of the Convention as a consequence of environmental harm. Moreover, Spain was found to have breached an affirmative duty to act to ensure the respect of a derivative right not explicitly set forth under the Convention regime, the right to live in an environment not adverse to one's health.¹⁵⁹

What kind of guidance does the European Court of Human Rights' *López Ostra* decision give to the national courts of Spain and other countries governed by the European Convention? How are they to determine how to handle future claims involving air pollution and private homes? Furthermore, in order for such rights to become embedded in the culture, practices, and legislation of a country, legislatures must be able to draw lessons from the ECHR decision.

2. Giacomelli v. Italy

A homeowner complained of pollution from a waste storage and treatment plant about 30 meters from her home. The state authorities granted permission to operate the plant and increase the quantity of waste processed there without conducting an environmental impact assessment (EIA) to ensure the plant's compliance with Italy's environmental laws. Eventually, when the plant operator applied for relicensing five years later, an EIA was conducted. Even though the EIA indicated that the plant was in violation

¹⁵⁸ Application No. 16798/90, Series A no. 303-C, (1995) 20 E.H.R.R. 277. Judgment of 9 December 1994.

¹⁵⁹ Mariana T. Acevedo, The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights, 8 N.Y.U. Envtl. L.J. 437 (2000).

of two different Italian environmental laws, the authorities did not suspend operation of the plant as required by law. The ECHR held that the state conduct violated Article 8 because the state authorities deprived the homeowner of her procedural rights by failing to complete an EIA in the first instance and by failing to suspend the plant's operation when the EIA was eventually completed.¹⁶⁰

3. Guerra v. Italy

In this case 40 applicants lived in the town of Manfredonia, 1km from a chemical factory which produced fertilizers and other chemicals. The factory was classified as "high risk" according to criteria set out by Presidential Decree.¹⁶¹ The applicants complained that the authorities did not take appropriate action to reduce the risk of pollution by the factory and to prevent the risk of accident. They argued that this infringed their rights to life and physical integrity under Article 2 of the Convention. They also complained that the State had failed to provide information about the risks and how to proceed in the event of an accident. They argued that this is a breach of their right to freedom of information under Article 10 of the Convention. In addition, they complained before the Court that their right to respect for family life under Article 8 of the Convention had been infringed, as a result of the authorities' failure to provide them with the relevant information.¹⁶²

The applicant complained that production cycle of the factory released large quantities of inflammable gas which could have led to explosive chemical reactions, releasing into the air highly toxic substances such as sulphur dioxide, nitric oxide, sodium, ammonia, metal hydrides, benzoic acid and arsenic trioxide. Serious accident of air pollution happened on 26 September 1976 when the scrubbing tower for the ammonia synthesis gases exploded and several tons of potassium carbonate and bicarbonate solution, containing arsenic trioxide emitted into atmosphere.

150 people were admitted to hospital with acute arsenic poisoning. The results of a study by the factory itself showed that the emission treatment equipment was inadequate and the environmental impact assessment incomplete.

National law (Articles 11 and 17 of D.P.R. 175/88) requires the relevant local government to inform local inhabitants of the hazards of the industrial activity, the safety measures taken, the plans made for emergencies, and the procedure to be followed in the event of an accident.

On 14 September 1993 the Ministry for the Environment and the Ministry for Health jointly adopted conclusions on the factory's safety report of July 1989, as required by Article 19 of D.P.R. 175/88. Those conclusions prescribed a number of improvements to be made to the factory and provided the Prefect with instructions as to the emergency plan for which he was responsible and the measures required for informing the local population under Article 17 of the decree. However, the mayor pointed out that the District Council was still awaiting direction from the Civil Defense Department before deciding what safety measures should be taken and what procedures should be followed in the event of an accident and communicated to the public. No measures were taken at this point.

In relation to this case it is important to mention the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster, which was adopted on 26 April 1996. This Resolution refers not only to the risks associated with the production and use of nuclear energy in the civil sector but also to other matters, it states "public access to clear and full information ... must be viewed as a basic human right."¹⁶³

¹⁶⁰ Application No. 59909/00, ECHR 2006, (2007) 45 E.H.R.R. 38, judgment of 2 November 2006

¹⁶¹ Application No. 14967/89, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, (1998) 26 E.H.R.R. 357

¹⁶² *Ibid*

¹⁶³ EUR. PARL. ASS., Resolution 1087 on the Consequences of the Chernobyl Disaster, 4 (1996). Later, in *Öneryildiz v. Turkey*, the Grand Chamber went further, noting that such a human right to information had previously been found by the Court to be part of the right of private and family life under Article 8 of the European Convention on Human Rights, citing the decision in *Guerra v. Italy*.

The ECHR ruled in *Guerra v. Italy* that the respondent State did not fulfil its obligation to secure the applicants' right to respect for their private and family life, in breach of Article 8 of the Convention. Because it found a violation under Article 8, the Court ruled that there was no need to consider an additional claim under Article 2, the right to life.

In concurring opinion Judge Walsh wrote that "...the Court in its judgment has briefly mentioned Article 2, but has not ruled on it, I am of the opinion that this provision has also been violated."¹⁶⁴ Moreover, Judge Jambrek in his concurring opinion wrote that protection of health and physical integrity is as closely associated with the "right to life" as with the "respect for private and family life." He also wrote: "If information is withheld by a government about circumstances which foreseeably, and on substantial grounds, present a real risk of danger to health and physical integrity, then such a situation may also be protected by Article 2 of the Convention: "No one shall be deprived of his life intentionally."

It may therefore be time for the Court's case law on Article 2 (the right to life) to start evolving, to develop the respective implied rights, articulate situations of real and serious risk to life, or different aspects of the right to life."¹⁶⁵

That time came just a few years later in 2002, when the Court eventually brought Article 2 into play in a more serious context in the case *Öneriyildiz v. Turkey*.

4. Fadeyeva v. Russia

The applicant was born in 1949 and lives in the town of Cherepovets where an important steel-producing plant "Severstal" ("the plant") is located. In 1982 her family moved to a flat situated at about 450 meters from the territory of the plant. The plant is the largest iron smelter in Russia. In order to limit the areas in which pollution caused by steel production the authorities established a buffer zone around the Severstal – "the sanitary security zone." It covered a 5,000 meter-wide area around the

territory of the plant. Although this zone was, in theory, supposed to separate the plant from the town's residential areas, in practice thousands of people (including the applicant's family) lived there.¹⁶⁶

The apartment buildings in the sanitary zone belonged to the plant and were designated mainly for its workers, who occupied the flats as life-long tenants. A Decree of the Council of Ministers of the Russian Soviet Republic, dated 10 September 1974, obliged the Ministry of Black Metallurgy to resettle the inhabitants of the sanitary security zone who lived in districts nos. 213 and 214 by 1977. However, this has not been done.

In 1990 the Government of the Russian Soviet Republic adopted a program that stated that "the concentration of toxic substances in the town's air exceeds the acceptable norms many times" and that the morbidity rate of Cherepovets residents was higher than average. It was noted that many people still lived within the steel-plant's sanitary security zone. Under the program, the steel-plant was required to reduce its toxic emissions to safe levels by 1998. The steel-plant was also ordered to finance the construction of 20,000 square meters of residential property every year for the resettlement of people living within its sanitary security zone.

By municipal decree no. 30 of 18 November 1992 the boundaries of the sanitary security zone around the plant were redefined. The width of the zone was reduced to 1,000 meters.

In 1996 the Government of the Russian Federation adopted Decree no. 1161 that had a program to reduce emission and to resettle people. Implementation of the 1996 program was funded by the World Bank. The second paragraph of this program stated as follows:

The concentration of certain polluting substances in the town's residential areas is 20–50 times higher than the maximum permissible

¹⁶⁴ *Supra* note 153.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Application No. 55723/00, ECHR 2005-IV, (2007) 45 E.H.R.R. 10. Judgment of 30 November 2005.

limits (MPLs)...¹⁶⁷ The biggest “contributor” to atmospheric pollution is Severstal PLC, which is responsible for 96 per cent of all emissions. The highest level of air pollution is registered in the residential districts immediately adjacent to Severstal’s industrial territory... The situation is aggravated by an almost complete overlap of industrial and residential areas of the city, in the absence of their separation by sanitary security zones.¹⁶⁸

The Decree further stated that “the environmental situation in the city has resulted in a continuing deterioration in public health.”

The applicant made attempts to be resettled from sanitary zone. In 1995 Mrs. Fadeyeva brought a law suit to the town court seeking resettlement outside the zone. She alleged that the environmental situation in the zone was dangerous for health and life. On 17 April 1996 the court examined the situation and did not make an order to resettle the applicant but stated that the local authorities must place her on a “priority waiting list” to obtain new housing. However, in February 1997 the bailiff discontinued the enforcement proceedings on the ground that there was no “priority waiting list” for new housing for residents of the sanitary security zone.

In 1999 the applicant brought a new law suit against the municipality, seeking immediate execution of the judgment of 17 April 1996. The applicant claimed that systematic toxic emissions and noise from Severstal facilities violated her basic right to respect for her private life and home, guaranteed by the Russian Constitution and the European Convention on Human Rights.¹⁶⁹

The Court found that the State authorized the operation of a polluting enterprise in the middle of a densely populated area. The toxic emissions from this enterprise exceeded the safe limits established by the domestic legislation and might endanger the health of those living in polluted areas. The State established sanitary protective

zone around the plant that should be free of any dwelling. However, these legislative measures were not implemented in practice.

The Court chose not to dictate what measures should be adopted by the States in order to comply with its positive duties under Article 8 of the Convention. However, State should offer the applicant effective solution to help her move from the dangerous area. Therefore the Court concluded that the State “has failed to strike a fair balance between the interests of the community and the applicant’s effective enjoyment of her right to respect for her home and her private life. There has accordingly been a violation of Article 8.”¹⁷⁰

Might more comprehensive remedies be available in the national court system? If so, would it be possible for a litigant in a national court to use the ECHR ruling on a violation of Article 8 but to ask a national court to grant a more sweeping remedy such as an injunction to clean up the steel plant or resettle the residents? If the Russian Federation ignores ECHR precedents and compensation rulings, what can a complainant do? Does it matter whether the European Convention on Human Rights has direct application within the nation’s legal system? Does that give hope for achieving a domestic remedy after this ECHR ruling?

A year later after *Fadeyeva* case, the Court considered similar claims from several applicants living in the same apartment complex area and within the same “security zone” near the Severstal plant in *Ledyayeva v. Russia*.¹⁷¹ The Court unanimously found as follows:

Having examined the materials submitted to it, the Court notes that in the present cases the Government did not put forward any new fact or argument capable of persuading it to reach a conclusion different from that of the *Fadeyeva* case. The Court concludes that, despite the wide margin of appreciation left to the respondent

¹⁶⁷ MPLs are the safe levels of various polluting substances, as established by Russian legislation («предельно допустимые концентрации», ПДК).

¹⁶⁸ *Supra* note 159.

¹⁶⁹ *Supra* note 159.

¹⁷⁰ MPLs are the safe levels of various polluting substances, as established by Russian legislation («предельно допустимые концентрации», ПДК).

¹⁷¹ App. Nos. 53157/99, 53247/99, 53695/00 and 56850/00, Judgment of 26 October 2006.

State, the authorities failed to take appropriate measures in order to protect the applicants' right to respect for their homes and private lives against serious environmental nuisances. In particular, the authorities have neither resettled the applicants outside the dangerous zone, nor have they provided for a compensation for those seeking the resettlement. Furthermore, it appears that the authorities failed to develop and implement an efficient public policy which would induce the steel-plant to reduce its emissions to the safe levels within a reasonable time. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention.

It has not been necessary for the *Ledyayeva* case to be decided by the European Court after the *Fadeyeva* case. *Fadeyeva* has been a sufficient precedent in the national legal system that additional persons in the same situation could be used to obtain at least compensation. In this situation directive given by the Supreme Court of the Russian Federation looks particularly contradictory:

The Russian Federation, as a Party to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accepts the jurisdiction of the European Court of Human Rights as binding on matters of the interpretation and application of the Convention and its Protocols in the case of a presumed infringement by the Russian Federation of the provision of these treaties documents, when the presumed infringement occurred after the entry into force in relation to Russian Federation ... Therefore use by the courts of the above mentioned Convention must have regard to the practice of the European Court of Human Rights so as to avoid any infringement of the Convention...

Interpretations of the decisions concerning the Russian Federations implies that, should the need arise, the State will adopt special measures aimed at eliminating breaches of the human rights covered by the Convention and the consequences of these breaches. The courts should act within their competence so as to ensure fulfillment of the obligations of the State arising from the

participation of the Russian Federation in the Convention...¹⁷²

5. Tatar v. Romania

In a recent case *Tatar v. Romania* concerning the exploitation of Baia Mara gold mine by the company S.C. Aurul S.A. (now operating as S.C. Transgold S.A.) near populated areas¹⁷³ the Court for the first time used the precautionary principle and positive obligation of the state to address in advance the potential risk of the gold mine on the environment and health of population. The company's extraction process involved the use of sodium cyanide. Part of its activity was located in the vicinity of the applicants' home. On 30 January 2000 an environmental accident occurred at the site. A United Nations study reported that a dam had breached, releasing about 100,000 m³ of cyanide-contaminated tailings water into the environment.¹⁷⁴ The Court observed that pollution could interfere with a person's private and family life by harming his or her well-being, and that the State had a duty to ensure the protection of its citizens by regulating the authorizing, setting-up, operating, safety and monitoring of industrial activities, especially activities that were dangerous for the environment and human health. The Court further noted that the company had been able to continue its industrial operations after the January 2000 accident, in breach of the precautionary principle, according to which the absence of certainty with regard to current scientific and technical knowledge could not justify any delay on the part of the State in adopting effective and proportionate measures.¹⁷⁵ The Court concluded that the Romanian authorities had failed in their duty to assess the risks that the company's activity might entail, and to take suitable measures in order to protect the rights of those concerned to respect for their private lives and homes, within the meaning of Article 8, and more generally their right to enjoy a healthy

¹⁷² No.5 of Oct. 10, 2005, available in Russian at Бюллетень № 12 от 31.12.2003, http://www.sup-court.ru/vscourt_detale.php?id=1961

¹⁷³ Application no 67021/01, ECHR.

¹⁷⁴ *Ibid*

¹⁷⁵ Application no 67021/01, ECHR.

and protected environment.¹⁷⁶ For the first time the Court recognized the right to a healthy and protected environment.

6. Dubetska and Others v. Ukraine¹⁷⁷

The applicants' houses are located in Vilshyna hamlet, Lviv Region.¹⁷⁸ The village is located in the Chervonograd coal-mining basin. In 1960 the State put into operation the Velykomostivska No. 8 coal mine, whose spoil heap is located 100 metres from the Dubetska – Vakiv family's home. In July 2005 the decision has been made to close the mine as unprofitable. In 1979 the State opened the Chervonogradska coal processing factory ("the factory") in the vicinity of the hamlet. During its operation the factory has piled up a 60-metre spoil heap 430 metres from the Dubetska – Nayda family house and 420 metres from the Gavrylyuk – Vakiv family house. This spoil heap was not subject to privatization and remained State property.

According to a number of studies by governmental and non-governmental entities, the operation of the factory and the mine has had adverse environmental effects.¹⁷⁹ The mine's and the factory's spoil heaps caused continuous infiltration of ground water, resulting in flooding of certain areas. The factory was a major contributor to pollution of the ground water, in particular because of infiltration of water from its spoil heap, from which dust with a high concentration of toxic components spreads into the atmosphere and the soil... water drainage of the mines... and cesspools... of the coal-processing

factory are sources of pollution of surface and underground waters... Rocks from the spoil heaps contain a variety of toxic heavy metals, leaching of which results in pollution of soils, surface and underground waters. Extremely high pollution was found in Mrs. Dubetska well, it was not fit for any use, according to experts.¹⁸⁰

The applicants complained that the State authorities had failed to protect their home, private and family life from excessive pollution generated by two State-owned industrial facilities. They alleged violation of the Article 8 of the Convention on the ground that the State-owned mine and factory (in particular their spoil heaps), as well as the State failed to fulfill their positive obligation to regulate hazardous industrial activity. The Government also has failed to make sufficient explanation for their failure to either resettle the applicants or find some other kind of effective solution for their individual burden for more than twelve years. Therefore the Court held that there has been a breach of Article 8 of the Convention and awarded compensation of damages.¹⁸¹

II. ARTICLE 2—RIGHT TO LIFE

1. Öneriyildiz v. Turkey

The applicant lived with twelve close relatives in the slum quarter Kazım Karabekir, a district of Istanbul. Since the early 1970s a household-refuse tip had been in operation in a slum area. Situated on a slope, the site spread out over a surface area of approximately 35 hectares and was used as a rubbish tip by several districts under the authority and responsibility of the city council and the ministerial authorities.¹⁸²

When the rubbish tip started being used, the area was uninhabited and the closest built-up area was approximately 3.5 km away. However, later dwellings were built without any authorization

¹⁷⁶ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/98470652f7cb7870c125754c002de91f?OpenDocument> See also Alan Boyle, "Environment and Human Rights" in *Max Plank Encyclopedia of Public International Law* (Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law and Oxford Univ. Press, 2010), available at <http://www.mpepil.com>.

¹⁷⁷ Application no. 30499/03, judgment 10 February 2011.

¹⁷⁸ The interests of applicants were represented for several years by Yaryna Ostapyk, a lawyer of the public interest environmental law firm Environment-People-Law (former Ecopravo-Lviv).

¹⁷⁹ Application no. 30499/03, judgment 10 February 2011, para 13.

¹⁸⁰ Application no. 30499/03, judgment 10 February 2011, para 15.

¹⁸¹ *Ibid*, para 167.

¹⁸² Application No. 48939/99, ECHR 2004-XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20 Judgment of 30 November 2004

in the area surrounding the rubbish tip, which eventually developed into the slums of Ümraniye.

According to the experts' report of 7 May 1991, the rubbish tip in question did not conform to the technical requirements set in the Regulations of 14 March 1991 and presented a danger and a major health risk for the inhabitants of the valley, particularly those living in the slum areas. The Report underlined that:

In any waste-collection site gases such as methane, carbon dioxide, and hydrogen sulphide form. These substances must be collected and... burnt under supervision. However, the tip in question is not equipped with such a system. If methane is mixed with air in a particular proportion, it can explode. This installation contains no means of preventing an explosion of the methane produced as a result of the decomposition [of the waste].¹⁸³

The report was brought to the attention of the four councils and later the governor asked to brief the Ministry of Health and the Prime Minister's Environment Office. The Environment Office made a recommendation urging the Istanbul Governor's Office, the city council and Ümraniye District Council to remedy the problems identified in the present case.¹⁸⁴ While different governmental agencies discussed the problem back and forth, Ümraniye District Council informed the mayor of Istanbul that from 15 May 1993 the dumping of waste would no longer be authorized.

On 28 April 1993 a methane explosion occurred at the site. Following a landslide caused by mounting pressure, the refuse erupted from the mountain of waste and engulfed some ten slum dwellings situated below it, including the one belonging to the applicant. Thirty-nine people died in the accident. The applicant complained that the death of nine of his close relatives in the accident had constituted a violation of Article 2 of the Convention which provides:

Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law....

The Court recognized that the protection of the right to life, as required by Article 2 of the Convention, could be relied on in connection with the operation of waste-collection site and held positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction, for the purposes of Article 2. Therefore the Court held unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in its substantive aspect, on account of the lack of appropriate steps to prevent the accidental death of nine of the applicant's close relatives.¹⁸⁵

2. Budayeva v. Russia

Budayeva and other applicants lived in the town of Tyrnauz in Russia. Mudslides have been recorded in the area every year since 1937. The applicants alleged that in July 2000 the Russian authorities failed to warn the local population about the likelihood of a large-scale mudslide devastating Tyrnauz and to implement evacuation and emergency relief policies. On 18 July 2000 a flow of mud and debris hit the town of Tyrnauz and flooded part of the residential area. Because there was no advance warning applicants only just managed to escape. Fatima Atmurzayeva and her daughter, caught in the mud and debris while trying to escape, were injured and suffered severe friction burns.¹⁸⁶ Once the mudslide struck, the alarm was raised through loudspeakers, but the applicants claimed that there were no rescue forces or any other emergency relief after the disaster. In the morning of 19 July 2000 the mud level fell and, as there were no police or emergency officers to stop them, certain residents, among them Khalimat Budayeva and her family, returned to their homes. They were not aware of any order to evacuate.

¹⁸³ Application No. 48939/99, ECHR 2004-XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20
Judgment of 30 November 2004

¹⁸⁴ *Ibid*

¹⁸⁵ Application No. 48939/99, ECHR 2004-XII, (2005) 41 E.H.R.R. 20. Judgment of 30 November 2004

¹⁸⁶ Application no 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 ECHR

At 1 p.m. that day a second, more powerful, mudslide hit the town. Ms. Budayeva and her eldest son managed to escape. Her younger son was rescued, but sustained serious cerebral and spinal injuries. Her husband, Vladimir Budayev, who had stayed behind to help his parents-in-law, was killed when the block of flats collapsed. The town was subsequently hit by a succession of mudslides over a period lasting until 25 July 2000. Eight people were officially reported dead, although the applicants alleged that 19 people went missing. All the applicants claimed that their homes and possessions were destroyed and that their living conditions and health had deteriorated since the disaster.¹⁸⁷

Relying on Articles 2 (right to life), 8 (right to respect for private and family life), the applicants alleged that, as a result of the Russian authorities' failure to mitigate the consequences of the mudslides from 18 to 25 July 2000, the authorities put their lives at risk and were responsible for the death of Mr. Budayev and the destruction of their homes. They also complained under Article 2 that the authorities failed to carry out a judicial enquiry into the disaster.

The Court found violation of Article 2, and decided that it is not necessary to examine article 8. Under Article 41 (just satisfaction), the Court awarded in respect of non-pecuniary damage.¹⁸⁸

To summarize, the Convention was recognized as "living instrument which has to be interpreted in the light of present-day conditions."¹⁸⁹ Even though the Convention does not expressly guarantee the right to a sound and healthy environment, during last two decades the ECHR interpreted several of its articles (namely 2, 8, and 10) to address cases of environmental degradation. Moreover, the Government of Ukraine has recently recognized the jurisprudence of ECHR as a source of law – and as legally binding precedents for Ukrainian courts to follow

while adjudicating cases between individuals, companies and authorities.¹⁹⁰

4.2. REGULATION OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN UKRAINE AND IN THE WORLD

Greenhouse gases (GHG) (carbon dioxide CO₂, methane CH₄, nitrous oxide N₂O, sulfur hexafluoride SF₆, hydrofluorocarbons HFC, perfluorocarbons PFC) are gases accumulation of which in the air causes global climate change. Greenhouse gas emissions are caused by anthropogenic activities, which in turn impacts the weather, environment and people.

Different greenhouse gases have different effect on the climate. For instance, methane is 21 times more harmful than carbon dioxide in view of its ability to impact global climate change. The impact of greenhouse gases on the climate is calculated in carbon dioxide equivalent.

Coal, oil and gas industries as well as cement, steel, and aluminum production are considered to be the biggest contributors to greenhouse gas emissions. Wood cutting also has a serious impact while forests absorb great amounts of carbon dioxide.

Regulation of greenhouse gas emissions in Ukraine

At present there is neither regulation nor management of greenhouse gas emissions in Ukraine. No register of enterprises and other objects that are greenhouse gas emitters is maintained. There is no system of keeping record of greenhouse gas emissions in different branches of industry nor is there any procedure of issuing permits and setting limits for greenhouse gas emissions.

The Law of Ukraine "On Atmospheric Air Protection" (Article 16, Part 2) says that according to international obligations, enterprises, institutions and organizations are supposed to

¹⁸⁷ Application no 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 ECHR

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ *Tyrer v. United Kingdom*, Application no 5856/72, at 31.

¹⁹⁰ The Law of Ukraine on the Enforcement of Judgments and the Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights, Article 17 <http://zakon1.rada.gov.ua>

decrease emissions of carbon dioxide and other substances accumulations of which in the air may have negative impact on the climate. However, there is no systematic control over implementation of the above mentioned Article 16 of the Law of Ukraine “On Atmospheric Air Protection” which makes impossible any enforcing measures meant to stop violations of the law. Because of lack of control over emissions of greenhouse gases by enterprises, institutions and organizations, it is impossible to determine amounts of GHG produced and their impact on the climate.

Failure to comply with Part 2 of Article 16 of the Law of Ukraine “On Atmospheric Air Pollution” also leads to Ukraine’s non-compliance with the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and relevant Ukrainian legislation.

According to Article 3 of UNFCCC, in their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, by the following:

- to protect the climate system;
- to take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects.

According to Article 4 of UNFCCC, all Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances shall cooperate in the development, application and diffusion, including transfer, of technologies, practices and processes that control, reduce or prevent anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol in all relevant sectors, including the energy, transport, industry, agriculture, forestry and waste management sectors; shall take climate change considerations into account, to the extent feasible, in their relevant social, economic and environmental policies and actions. In Ukraine these tasks and the objective of UNFCCC are not properly realized.

Ukraine has developed and approved (18 August 2005) the National action plan for implementation of the provisions of the Kyoto Protocol to the UNFCCC (National action plan) envisaging

measures towards implementing international obligations with regard to climate change. Many points (tasks) of the document were not implemented in due time. At present the following measures towards regulating greenhouse gas emissions have failed to be realized:

- development and approval of the National plan of distribution of permits for anthropogenic emissions from sources of greenhouse gases (was due in November 2006);
- development and approval of the Procedure of issuing permits for anthropogenic emissions from sources of greenhouse gases (was due in February 2007);
- development and approval of Methodological recommendations for monitoring of and reporting on issuing permits for anthropogenic emissions from sources of greenhouse gases (was due in March 2007);
- development and approval of the procedure of maintenance of database of environmentally friendly technologies, exchange of information among Ukraine and Parties to the UNFCCC on application of technologies and methods of decreasing anthropogenic emissions and increasing absorption of greenhouse gases (due in February 2007).

On 5 March 2009, the National action plan was adopted in new edition. This new version of the document also envisages measures towards monitoring anthropogenic emissions of greenhouse gases, increasing informational and methodological support for determining amounts of greenhouse gas emissions and reflecting the information on these amounts in reporting documents (was due in December 2009), developing and approving National plan of distributing permits for anthropogenic emissions from sources of greenhouse gases (was due in June 2009).

Because of inadequate implementation of international legal obligations of Ukraine with regard to climate change, the President of Ukraine issued a Decree to implement the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine “On the state and problems of implementation by Ukraine of the UNFCCC”. This decision stated the fact of improper implementation of provisions of international agreements related to

climate change. In view of this, the Ministry of Environmental Protection of Ukraine was obliged to realize the following measures within three month (by 20.10.2007):

- to improve methodologies of keeping records of greenhouse gas emissions according to Guidelines on making national inventory of anthropogenic emissions of greenhouse gases developed by Intergovernmental expert group on climate change issues;
- to review the procedure of including to the state register objects that cause or may cause adverse impact on human health and state of air, types and amounts of polluting substances emitted into air in order to form the most comprehensive list of enterprises containing sources of greenhouse emissions.

At present there is no information about formation of the list of enterprises emitting greenhouse gases.

The legislation regulating the issues of greenhouse gas emissions is being developed in Ukraine. The following draft laws have been developed: “On Regulation and Management of Emissions and Absorption of Greenhouse Gases”, “On Regulation in the Sphere of Energy Saving”, “On Greenhouse Gases”. Although it took a lot of time to develop the above-mentioned draft laws, they process of their adoption is delayed. The draft laws are not perfect being too bulky, requiring for their realization a number of additional legal acts, containing contradictory provisions. The main drawback of these draft laws is their failure to realize the main objective of the UNFCCC – to halt climate change through decreasing greenhouse gas emissions. This is due to the fact that declared 20% reduction below the level of 1990 for Ukraine actually means increase from the level of 2010 because at present the amount of emissions in Ukraine is much lower than in 1990 due to stagnation of the economy. The state cares more about reserve of quotas of greenhouse gases in order to sell them in future. Ukraine as a state does not take necessary actions to remedy the situation, and the desire to reduce emissions of greenhouse gases is not reflected in the national policy of Ukraine yet.

The draft laws envisage that with the aim to regulate anthropogenic emissions of greenhouse gases legal units and entrepreneurs emitting greenhouse gases are to be issued permits for emissions of greenhouse gases. The permits are to be issued for a fee by the National Agency of Environmental Investments, which is the central body of executive power responsible for realization of the UNFCCC and the Kyoto Protocol.

According to the draft laws, legal units and entrepreneurs shall plan and perform annual inventory of anthropogenic emissions and absorption of greenhouse gases, summarise results of this inventory, form the national cadastre of anthropogenic emissions and absorption of greenhouse gases, control the validity of the data contained in the cadastre, ensure safe storage of the information and materials contained in the cadastre. The functioning of the national system of evaluating anthropogenic emissions and absorption of greenhouse gases is ensured by the National Agency of Environmental Investments, other central bodies of executive power as well as legal bodies and entrepreneurs that emit greenhouse gases and/or undertake measures to absorb greenhouse gases.

The National Agency of Environmental Investments is supposed to keep national record of objects emitting greenhouse gases according to the procedure approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Also, the National Agency of Environmental Investments is supposed to set norms, rules and requirements aimed at reducing anthropogenic emissions and increasing absorption of greenhouse gases. At present such norms have not been set.

The draft laws also envisage responsibility for the following violations: emission of greenhouse gases without a permit from central body of executive power in the sphere of environment and natural resources; exceeding norms of greenhouse gases emissions indicated in the permit for emissions; implementation of inventions, technological systems, application of substances, materials, equipment, vehicles that may cause exceeding emissions of greenhouse gases; failure

to comply with instructions of bodies controlling the compliance with legislation in the sphere of anthropogenic emissions; concealment, distortion of or refusal to provide full and accurate information to inquiries from public officials, citizens or groups of citizens about emissions of greenhouse gases or environmental situations caused by such emissions; failure to comply with norms of environmental safety, state sanitary norms during planning, placement and construction of new enterprises, buildings and other objects.

If adopted, the above mentioned draft laws will mean some progress towards establishing in Ukraine the control over emissions of greenhouse gases, although at present Ukraine does not reveal political will to reduce emissions of greenhouse gases instead of just using flexible mechanisms of the Kyoto Protocol. Although Ukraine is quite active in using the mechanisms of the Kyoto Protocol, that is in realized projects of joint implementation, it does not indicate that the country is taking efforts to reduce emissions because joint implementation projects are realizing due to foreign environmental investments rather than at the expenses of national efforts of Ukraine to reduce emissions. Ukraine needs to take steps to increase energy efficiency of the economy and reduce usage of fossil fuels. Governments of all countries that ratified the Kyoto Protocol have to act promptly and decisively to prevent rapid climate change and Ukraine should be active in these initiatives.

The experience of regulating emissions of greenhouse gases in the world

The UN Framework Convention on Climate Change is aimed at solving the global problem of climate change. The goal of the agreement is to keep the concentration of greenhouse gases in the atmosphere at the safe level in terms of anthropogenic impact on the climate system. Although this international agreement does not contain any legally binding obligations, it is the basis for other international agreements that envisage obligations to reduce emissions of greenhouse gases. The Kyoto Protocol to the UNFCCC is such a document and it expires in 2012. At present at the conferences of the Parties to the UNFCCC the world community

is trying to reach consensus as for a new legally binding international agreement that would set commitments to reduce emissions of greenhouse gases for the post-Kyoto period after 2012.

On the basis of existing obligations (which not all countries are willing to undertake), states on the national level promote realization of climate protecting policy, set limits for emissions of greenhouse gases. Some countries or states develop national obligations on reducing greenhouse emissions even without having such international obligations (e. g. in the USA). The European Union is the leader in undertaking quantitative obligations in reducing greenhouse gas emissions on international level and it also develops and implements needed normative acts on the national level of the EU members.

USA

In the United States greenhouse gases are considered to be “air pollutants”, which is undoubtedly a positive fact as a number of norms regulating emissions of pollutants become obligatory.

On the federal level in the USA emissions of greenhouse gases are regulated by Clean Air Act issued by Environmental Protection Agency (EPA). However, the existing limits are based on the influence of these gases on human health rather than on climate change. Environmental Protection Agency adopted rules on regulating greenhouse gas emissions that envisage criteria of determining sources and projects subject to permit rules. The document envisages procurement of permits for installations emitting more than 50 000 tons of CO₂ equivalent a year. Those emitting less are not subject to these rules until 2016. The reason for such a delay lies in complexity of administering permit procedures. The research of permit standards is planned to be done in 2015, after which the rules of issuing permits to small emitters will be developed.

Recently the federal government adopted rules on fuel economy as it is a direct way towards reducing greenhouse gas emissions. These are rules for car manufacturers and contain stricter environmental requirements. They came into force on 2 January 2011.

Although in general the United States do not have national limits for emissions of greenhouse gases, some states adopted obligations of reducing greenhouse gas emissions. Ten eastern states adopted Regional Greenhouse Gas Initiative, which is a program of reducing emissions of greenhouse gases in the power sector. According to this program, by 2018 the emissions in the power sector should reduce by 10%.

The European Union

The European Union developed and adopted a set of legislation to reach 20% reduction of greenhouse gas emission with 1990 as a baseline. The set of legislation includes norms for the systems of quota trade in the EU, sources of renewable energy, energy saving etc. At present EU is considering the issue of increasing the goal of greenhouse gas reduction to 30% by 2020 with 1990 as a baseline.

The European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) is based on the Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading. According to Directive 2004/101/EC called Linking Directive, the EU sets limits for reduction units from mechanisms of joint implementation in order to stimulate implementation of national projects of reducing greenhouse emissions.

This mechanism sets obligations for operators of emission sources subject to EU ETS to regularly monitor and report on emissions of greenhouse gases, to reduce CO₂ emissions to the levels corresponding to the number of permits.

Emission quotas traded within EU ETS are accumulated on the accounts of electronic registers set by state-members of the system. All these registers are controlled by the Central Administrator on the level of European Union.

The EU ETS is based on the recognition, that creating a price for carbon through the establishment of a cap-and-trade system and a liquid market for emission reductions, it will create the most cost-effective way for EU Member States to meet their Kyoto obligations and move towards the low-carbon economy of the future.

Consequently, during the first trading period, from 2005 to 2007, and the second trading period from 2008 to 2012, the ETS covers only CO₂ emissions from large emitters in the power and heat generation industry and in selected energy-intensive industrial sectors: combustion plants, oil refineries, coke ovens, iron and steel plants and factories making cement, glass, lime, ceramics, pulp and paper.

Even with this limited scope, more than 12,000 installations in the 27 Member States are covered, accounting for around 45 % of the EU's total CO₂ emissions or about 30% of its overall greenhouse gas emissions.

Canada

According to the Climate Action Plan, Canada has the goal to reduce emission of greenhouse gases by 33% by 2020 and by 80% by 2050. However, on the national level the country is not active enough in regulating the issue of emission reduction.

The industry does not have specific objectives as for reduction of GHG emissions but house and car owners pay carbon tax for using fossil fuel.

The situation is going to change in 2012 when British Columbia and 10 other provinces and states aligned in the Western Climate Initiative are going to create a "cap and trade" system aimed at reducing emissions of carbon dioxide and related greenhouse gases in an effort to curtail escalating effects of climate change. They will create a system of financial penalties for businesses that don't make meaningful reductions in the amount of carbon dioxide they produce. On the other hand, companies that reduce emissions will be rewarded.

The group's commitment is to push greenhouse gas emissions from industry in each jurisdiction 15 % below 2005 levels by 2020.

Great Britain

In 2008 Great Britain adopted Climate Change Act setting 34% as the national target of emissions reduction below 1990 level by 2010 and by 80% by 2050. This target was calculated in correlation with the EU target of 20% reduction

from 1990 level by 2020. The Committee on Climate Change formed according to Climate Change Act is considering the target of 42 % calculated in correlation to the EU reduction target of 30 % below 1990 levels by 2020.

The Climate Change Act envisages pilot projects aimed at reduction of greenhouse gas emissions in the sphere of waste management, development of legal norms as for application of fines. The Energy Act, Gas Act, Electricity Act were amended to include obligations as for environmentally friendly fuel and greenhouse gas emissions in certain spheres.

To summarize, states develop policies of greenhouse gas reduction with varied activeness. Some countries make great progress in solving the problem of GHG emissions. Some countries especially developing ones are not particularly concerned about the problem and consider that they have right to their development and do not bear historical responsibility for climate change. In order to solve the problem of climate change, it is vital to consolidate efforts of both developed and developing countries as well as transitional countries, which is a precondition of considerable reduction of GHG emissions.

Conclusions

One of the most urgent problems Ukraine faces at present is the quality of air. Among factors causing deterioration of the air quality is application of out-of-date technologies, slow technical modernization of objects causing pollution, insufficient realization of air protecting measures.

Summarizing the contents of the chapters of the compendium, the following conclusions can be made:

1. Legal provisions as for air protection are out-of-date and often ineffective because obligations of potential polluters are declarative but not supported with real financial sanctions.
2. Majority of legal acts regulating air protection are of blanket nature, which causes their ineffectiveness.
3. Despite a great number of governmental acts in the sphere of air protection, there are no documents prescribing concrete measures towards improving the air quality and regulating mechanisms of legal protection of air control.
4. The current legislation regulates only the issue of air protection while the issue of air usage is not legally regulated.
5. In Ukraine the list of polluting substances is outdated and does not comply with European norms because it does not contain such polluters as, for example, dioxin, furan and other hazardous air polluters.
6. The notion of sanitary-protective zones creates legal possibilities for enterprises to exceed norms of emissions into air, which creates risks for human health.
7. There are no clear legal norms envisaging responsibility for violation of requirements to sanitary-protective zone.
8. Provisions of the new Law of Ukraine "On Regulating Municipal Construction" contravene provisions of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, the Convention on Access to Information, Public Participation in a Decision-making process and Access to Justice in Environmental Matters, the Law of Ukraine "On Environmental Protection" related to the issues of environmental impact assessment and public participation in a decision-making process.

With the aim of eliminating the above-mentioned problems, the following recommendations have been developed:

- to eliminate incongruities of certain legal norms in laws and by-laws on air protection;
- to realize environmental policy with the help of effective functioning of the legislative system. The legislation should be brought into compliance with the Constitution of Ukraine, relevant EU directives and multilateral environmental agreements. The legislation should promote flexible economic instruments to

- stimulate introduction of new environmentally-friendly technologies and solution of environmental problems on local level.
- to intensify adaptation of Ukrainian legislation to the EU legislation, to develop instructional materials on application of EU norms of air pollutants for all public authorities in the sphere of air protection;
 - to consider alternatives to sanitary-protective zones that will be more effective in terms of ensuring proper protection of human health;
 - to ratify Protocols to the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution;
 - to review the list of major air pollutants,
- to improve the system of norms of pollutant emissions, to shift to international standards and norms of the air quality;
 - to amend the legislation to include assessment of current or potential environmental impact to the process of developing project documentation for constructing objects that may pose environmental hazard;
 - to hold public hearings to discuss construction projects, to create possibilities for the public to send their comments and proposals.
 - to use jurisprudence of the European Court of Human Rights when considering cases on redress of environmental harm.