

Економічна недоцільність та практика не доброчесності: В РОЗРІЗІ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ



Максим Сорока,
еколог, науковець,
голова комітету
охорони атмосферного
повітря ПАЕУ

ВІД РЕДАКЦІЇ:

Уже 29 років незалежності України, ми накопичуємо проблеми — законодавчі, операційні, економічні, кадрові, інституційні, процедурні — через які підприємства йдуть на порушення законодавства у сфері охорони атмосферного повітря від забруднення. Вимушеність екологічного менеджменту багато років викривляти інформацію про реальний стан речей — головна причина відсутності екологічної модернізації. Що ж змушує підприємства порушувати законодавство в розрізі атмосферного повітря — економічна недоцільність чи практика не доброчесності? Та як знайти компромісне рішення?

З'ясуємо в матеріалі.

«Впровадження природоохоронних заходів та екомодернізації — економічно недоцільно...» — саме з такою аргументацією часто мають справу екологи підприємств, державні службовці та громадяни.

За часів мого навчання в університеті, на першій лекції з економіки природокористування викладач зазначав: *«Не має значення, говоримо ми про стан навколишнього середовища чи використання природних ресурсів, збереження біорізноманіття чи моніторинг довкілля — ми завжди говоримо про гроші...»*.

Ст. 42 Господарського Кодексу України метою підприємництва визначає досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. У «екологічному питанні» суспільство схильне ідеалізувати світ ринкової економіки, оперуючи колективною мораллю та без-

пекою. Незважаючи на це, економічна ефективність є головним чинником, а рішення підприємця балансують між бажанням отримати прибуток та ризиком його втратити, зокрема через порушення норм екологічного законодавства.

Ми маємо визнати, що природоохоронні заходи (на ряду з пожежною безпекою, охороною праці, соціальним страхуванням тощо) є економічно збитковими у короткостроковій перспективі. Це у поєднанні з корупцією пояснює найпоширенішу причину невиконання норм екологічного законодавства — порушувати дешевше!

Концепція «Економічної недоцільності» чітко перекликається з проблемою хибної кадрової політики, яка широко висвітлена у статті «Що змушує підприємства порушувати законодавство: у розрізі атмосферного повітря» № 3. **Еколог та менеджер природокористування на підприємстві часто сприймається в якості економічного рудимента — єдиним завданням якого є економія коштів підприємства на виконання вимог природоохоронного законодавства.**

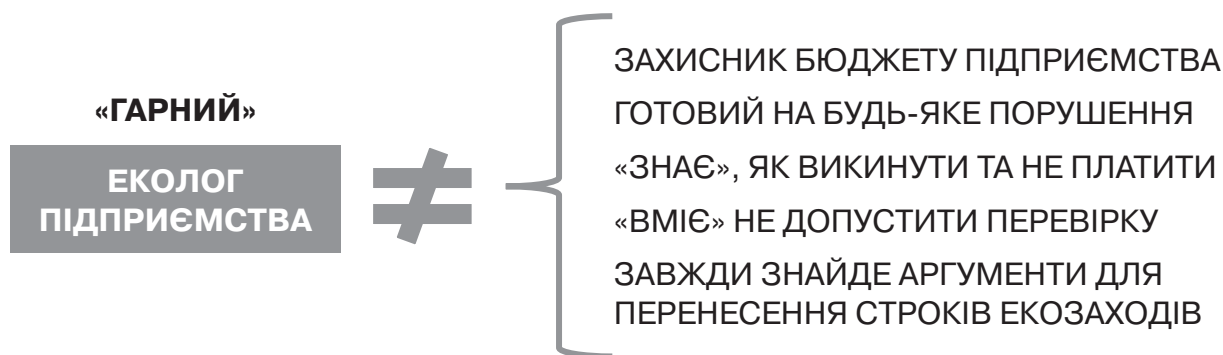


Рис. 1. Хибна модель менеджменту «гарний еколог»

У цій абсолютно хибній моделі менеджменту «гарний еколог» отожднюється з фахівцем, який «знає як» та «здатний» не виконати план природоохоронних заходів, обійти приписи органів нагляду та фактично порушити екологічне законодавство без економічних наслідків для підприємства. Цей підхід, на жаль, формує вимоги ринку праці промислових екологів — чим змушуючи їх погоджуватися на недоброчесну практику. Простою мовою: «Хочеш мати роботу — будь готовий на все заради економії!»

Ризик нарахування та стягнення збитків за забруднення атмосферного повітря яскраво демонструє цей хибний підхід. У сфері охорони атмосферного повітря основним порушенням є перевищення встановленого нормативу ГДВ. Специфіка чинної Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків вимагає здійснення заходів державного нагляду та контролю.



ЗВЕРНІТЬ УВАГУ!

Факт наднормативного викиду встановлюється за результатами інструментально-лабораторних методів контролю, документальної перевірки суб'єкта господарювання або розрахунковими методами.

За цих вимог «гарному» та «економному» екологу суб'єкта господарювання «вигідно» не допустити екологічного інспектора до перевірки. **Немає заходу контролю — немає встановлення факту понаднормативного викиду — немає розрахунку розміру відшкодування збитку.** Аналогічно і для суб'єктів господарювання, що працюють без дозвільних документів. За останні роки екологічна спільнота постійно стикається з даною практикою. В наслідок цього, подекуди неможливо відокремити раціональні аргументи недопуску та економічної недоцільності від спекуляцій.

Незважаючи на означене, на практиці є проблемні питання, що раціонально пов'язані з економічною недоцільністю і неможливістю виконання тих, або інших вимог екологічного законодавства. **Типовим випадком, для якого законослухняні підприємці «платять двічі», є складна процедура отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин.**



ДОВІДКОВО:

Наразі в Україні порядок отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин регулюється постановою КМУ від 13.03.2002 р. № 302 (зі змінами) та наказом Мінприроди від 09.03.2006 р. № 108 (зі змінами).

З одного боку, цей порядок змістовний та має раціональні вимоги до врегулювання граничного обсягу викидів забруднюючих речовин від різноманітних джерел викидів підприємства. Разом з цим **логіка порядку отримання дозволу має декілька вад, що прямо чи опосередковано впливають на «економічну недоцільність»:**

- 1) інвентаризація стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря сприймається як результат, необхідний для обґрунтування нормованого обсягу викидів;
- 2) відсутність чіткого зв'язку між потужністю викиду та необхідністю, та порядком отримання дозволу;
- 3) отримання дозволу де-факто відстає від дати введення в експлуатацію технологічного обладнання.

На практиці, інвентаризація джерел викидів підприємства має бути постійною операційною практикою. Разом з цим, чинний порядок отримання дозволу підміняє цю ланку екологічного менеджменту формальним документом у формі звіту.



ДОВІДКОВО:

Зміст та порядок складання звіту проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві регламентується наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 10 лютого 1995 р. № 7.

Підходи та чинна інструкція про складання цього звіту — морально застарілі, неефективні та не відповідають сучасним тенденціям екологічної політики в Україні.

Почнемо з **проблем та ризиків обов'язкової реєстрації звітів проведення інвентаризації викидів**, визначеної п. 1.11 Інструкції. *Загальний опис цієї проблеми та можливих наслідків наведений у попередній частині цієї статті.* Будь-який технологічний процес — це набір чинників, які постійно змінюються. Жорсткий зв'язок «дозволу на викиди» та «інвентаризації джерел викидів» впливає на ефективність всієї виробничої діяльності. Як прикладу слід навести проблеми великої кількості підприємств, що виникли у 2014-2015 роках під час жорсткого обмеження використання енергоносіїв на виробництві. В умовах дефіциту газу суб'єкти господарювання оперативно змінювали теплогенеруючі потужності — переходили на твердопаливні котли. У цих умовах очікувати на виконання усіх регламентованих процедур — було економічно недоцільно та фактично неможливо.

Відсутність мотивації до постійного виробничого контролю — це прихована проблема «жорсткого» підходу до інвентаризації джерел викидів. Особливого поширення вона набуває для малих підприємств, які за обсягами та складом викидів відносяться до III групи.



ДОВІДКОВО:

Стаття 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» визначає строк дії дозволу для I групи до 7 років, II групи до 10 років та III групи — безстроково.

Така градація, безумовно, виправдана, проте спонукає серед суб'єктів господарювання до «студентського ефекту», перефразування якого можна звести до вислову: «Від дозволу до перевірки живуть підприємства зі старою інвентаризацією...» Таким чином, **сама система стає причиною відсутності оперативного екологічного менеджменту та причинами порушення законодавства у сфері охорони атмосферного повітря від забруднення.**

Окремої уваги заслуговує **невизначеність зв'язку між потужністю викиду та необхідністю повноцінної (деталізованої) інвентаризації та обліку джерел з малою потужністю викидів.** Неодноразово, практикуючи

екологи наголошували на конфлікті між переліком типів устаткування, для яких розробляють нормативи ГДВ (*наказ Мінприроди від 16.08.2004 р. № 317*) та переліком забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню (*постанова КМУ від 29.11.2001 р. № 1598*).

Непоодинокі випадки, коли органи нагляду та контролю фіксували порушення — відсутність у дозвільних документах (*або неактуальністю в інвентаризаційних*) малопотужних джерел викидів з максимальною розрахунковою емісією у декілька кілограмів за рік. Внесення чи невнесення таких джерел до дозволу, жодним чином не впливає, ані на рівень екологічного впливу підприємства, ані на суму сплаченого екологічного податку. Разом з цим — бюджет зміни дозволу на викиди у ринкових цінах сягає від 40 тис. грн. З точки зору екологічного менеджменту — ці витрати на регульований облік малопотужних джерел викидів є економічно недоцільними.

Проте, **найбільшій економічній шкоді чинна дозвільна система завдає розвитку виробничих потужностей**. Випереджаючи ваші можливі зауваження, хочу наголосити — що будь-яке розширення виробничої діяльності потребує оцінки потенційного впливу та ризиків для довкілля. Це є основною екологічного менеджменту, апіорі. Водночас **пропонуємо розглянути ситуацію, типову для суб'єктів господарювання в умовах нестабільної ринкової економіки та тенденцій до модернізації основних засобів виробництва**.

Наприклад, через різні операційній (суто ринкові) обставини підприємство вимушено змінити обсяги випуску продукції або частину виробничого обладнання, або сировини. Чинна дозвільна процедура передбачає (без урахування ОВД):

-  провести інвентаризацію джерела викиду та скласти звіт;
-  зареєструвати цей звіт;
-  сформувати та подати заяву про намір отримати дозвіл на викиди разом з додатками;
-  отримати дозвіл на викиди.

Формально, **строк виконання адміністративної послуги з видачі дозволу на викиди складає 10 діб**. В ідеальному Всесвіті немає великої проблеми між вимушеною технологічною зміною та змінами умов дозволу. Проте **у реальності суб'єкти господарювання стикаються з проблемою вимірювання максимальних обсягів викидів обладнання**. Згідно з п. 2.4.3 та п. 2.5.2 Інструкції про зміст та порядок складання звіту проведення інвентаризації викидів, кількісна та якісна характеристики джерел утворення надаються на основі прямих вимірювань забруднюючих речовин на номінальному навантаженні технологічного обладнання. Фактично, суб'єктам господарювання пропонується виконати інвестиції та свідомо збільшувати строк їх окупності — що безглуздо з точки зору ринкової економіки.



Рис. 2. Взаємодія регулювання обсягів викидів та інвестицій у виробництво

На практиці така логіка примушує екологів підприємства бути «не економними» або робити свідоме викривлення інформації. Найчастіше вихід з даної ситуації — різноманітні «акти» тимчасового «введення — виведення» з експлуатації технологічного обладнання. Проте чинний порядок та логіка процесу отримання дозволу не враховують ці суто економічні особливості ведення виробничої діяльності.

Інвентаризація джерел викидів, за своєю сутністю, є декларацією суб'єкта господарювання про поточний стан джерел та обсягів викидів, про стан та ефективність ПГОУ, застосування тих чи інших технологій й номінальної потужності технологічного обладнання. Таким чином, **інвентаризація — це постійний процес оперативного менеджменту на підприємстві**, який жодним чином не може бути пов'язаний з умовами та порядком отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин. У цьому сенсі, **процес «інвентаризації викидів» має еволюціонувати у процес внутрішнього аудиту**, стати частиною функцій виробничого контролю, перевірки ефективності ПГОУ тощо.

Розірвати це збиткове коло дозволить — **докорінна реформація підходів до регулювання, нагляду та контролю у сфері охорони атмосферного повітря від забруднення**. Здебільшого, цю проблему можна вирішити, впроваджуючи ідеї законопроекту № 4167 про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності. **Разом з цим необхідно:**

1. Переглянути зв'язок між інвентаризацією джерел викидів та дозвільною процедурою та пом'якшити регулювання малопотужних джерел викидів.
2. Трансформувати «інвентаризацію джерел викидів» у постійний операційний процес виробничого контролю, посилюючи його зв'язок з внутрішніми операційними процесами екологічного менеджменту на підприємстві (контролем, моніторингом, статистичною звітністю, обліком нарахованої суми екологічного податку, ефективністю ПГОУ тощо).
3. Провести цифровізацію процесу інвентаризації джерел викидів.

Реєстрація «Звітів з інвентаризації викидів» має стати не тільки цифровою державною послугою, а також автоматизувати усі процедури виробничого контролю суб'єкта господарювання. **Цифровізація цього процесу відкриває широкі можливості для усіх учасників, а найголовніше — дозволить на якісному рівні відділити сумлінну та недоброчесну практики.**

Можливості цифровізації процедури інвентаризації джерел викидів

Суб'єкти господарювання	Органи нагляду та контролю	Дозвільні органи
• Автоматизація звітності, окислення екологічного податку та формування додатків до дозвільних заяв • Посилення дисципліни у екологічному менеджменті • Уникнення корупційних ризиків • Можливість оперативних змін у показниках складу та обсягу викидів • Можливість обліку малопотужних джерел викидів, що не підлягають дозвільному процесу	• Оперативний (автоматизований та дистанційний) контроль декларацій суб'єкта господарювання • Моніторинг внутрішньої дисципліни екологічного менеджменту на підприємстві • Усунення недоброчесної практики віртуальних вимірювань «попередньою дато» • Ризик-орієнтований підхід до планування та здійснення заходів нагляду та контролю	• Пом'якшення регуляторного впливу • Усунення корупційного ризику та недоброчесної практики з боку дозвільного органу • Формування первинного банку даних для впровадження РВПЗ • Оперативний (автоматизований та дистанційний) моніторинг обсягу викидів на певній території • Накопичення даних для науково-обґрунтованого підходу до формування екологічної політики

Фіналізуючи думки та пропозиції, мушу зізнатися — я не маю ідеального рішення для запропонованих змін. Розумію, що частина з вас розуміє порушені мною проблеми та підтримає наведені аргументи, а частина — має власні думки про їх вирішення. Проте, на 100 % впевнений, що **досягнення проголошених цілей Green Deal України неможлива без об'єднання зусиль, дерегуляції та заохочення суб'єктів господарювання «бути чесними».** ■