

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

ЕКОЛОГІЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ: НАУКОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Марія КРАСНОВА,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У роботі здійснюється аналіз правової характеристики екологічного оцінювання – зібраного поняття, в якому відбивається комплекс питань щодо його мети і завдань у межах реалізації екологічної політики та екологічних прав громадян. Пропонується розглядати екологічне оцінювання об'єктивною та суб'єктивною категорією, системою правових норм, типом правовідносин, комплексною функцією екологічного управління. Розглядаються можливі за законом етапи процедури екологічного оцінювання, які включають громадські слухання, експертизу матеріалів оцінки, прийняття рішення про відповідність планованої діяльності, прийняття рішення про видання дозволу на здійснення планованої діяльності, інформування про проведене оцінювання, контроль та моніторинг додержання вимог дозволів тощо.

Ключові слова: оцінка впливу на довкілля, стратегічна екологічна оцінка, екологічна експертиза, екологічне оцінювання, етапи екологічного оцінювання.

ECOLOGICAL EVALUATION: SCIENTIFIC AND LEGAL ASPECTS

Mariia KRASNOVA,

Doctor of Law Science, Professor, Head of the Department of Environmental Law of the Faculty of Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The work analyzes the legal characteristics of ecological assessment as a collection of concepts, which reflects the complex of issues related to its purpose and tasks within the framework of the implementation of environmental policy and environmental rights of citizens. It is proposed to consider environmental assessment as an objective and subjective category, as a system of legal norms, as a type of legal relationship, as a complex function of environmental management. Possible stages of the environmental assessment procedure are considered, which include public hearings, evaluation of evaluation materials, decision making on the conformity of planned activities, decision making on the issuance of a grant for carrying out the planned activity, information about the conducted assessment, monitoring and monitoring compliance with permit requirements, etc.

Key words: environmental impact assessment, strategic environmental assessment, ecological expertise, environmental assessment, stages of environmental assessment.

Постановка проблеми. Сьогоднішнє прагнення України інтегруватися до європейського простору зумовлює віднайдення шляхів адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, особливо в галузі охорони довкілля, що передбачено загальновідомою Загальнодержавною програмою [1]. Особливістю цього процесу стало внесення змін та доповнень до чинного законодавства положеннями про Оцінку впливу на довкілля (далі – ОВД) та про Стратегічну екологічну оцінку (далі – СЕО), що знайшло свій відбиток у відповідних законах [2]. Запроваджені Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р. [3] (далі – Конвенція ЕКСПО) та Протоколу до неї, ОВД та СЕО передбачають законодавчо визначені типи оціночних процедур публічного характеру, які обов'язково проводяться під час: а) планування та здійснення господарської діяльності та б) виконання документів державного планування для довкілля. Умовно такі процедури пропонуємо називати *екологічним оцінюванням* (курсив – М.К.).

Актуальність теми дослідження зумовлена важливістю цих процедур, що зумовлюється положеннями Закону

України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [4], де серед принципів державної екологічної політики передбачено *врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, під час розроблення документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку*. Особливо таке важливо для реалізації окремих цілей державної екологічної політики, зокрема таких, як поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки шляхом запровадження комплексного підходу до проведення оцінки ризиків; забезпечення повного врахування природоохоронних вимог у процесі відведення земель для розміщення об'єктів промисловості, будівництва, енергетики, транспорту і зв'язку та під час вирішення питань щодо вилучення (викупу), надання, зміни цільового призначення земельних ділянок тощо (ціль 2). З іншого боку, оцінку впливу програм, планів діяльності на довкілля визначено одним з інструментів реалізації державної екологічної політики.

Загальноправові вимоги щодо оцінювання впливу діяльності та планів на навколишнє природне середовище на

законодавчому рівні мали б відбиватись у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», зважаючи на те, що ним передбачалось більш загальне поняття – «*екологічна експертиза*», процедура якої включала означені етапи оцінювання та визначалась спеціальним Законом України «Про екологічну експертизу» (1995). Із прийняттям вищезазначених законів такий закон був не виправдано скасований, як і положення про екологічну експертизу виключені із Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а спеціального розділу, присвяченого питанням ОВД та СЕО, включено не було. Окремі питання оцінки фінансового складника планованої та здійснюваної екологічно значимої діяльності врегульовуються Законом України «Про екологічний аудит» (2001).

Зазначене зумовлює здійснення дослідження юридичної природи цих понять та підтверджує потребу у формуванні в науці екологічного права наукового напрямку – екологічного оцінювання, в межах якого можна досліджувати юридичні ознаки та види цього поняття, його мету, завдання, принципи, на яких воно базується, правові засади, характеристики правовідносин, у межах яких воно реалізується, процедури та інше.

Стан дослідження проблеми підтверджується проведеними раніше дослідженнями окремих питань екологічного оцінювання, зокрема В.І. Андрейцевим та Е.В. Позняк (щодо правових засад екологічної експертизи), Д.О. Палеховим (щодо правових засад стратегічної екологічної оцінки), Г.А. Гурською (щодо правових засад екологічного аудиту), іншими науковцями (під час підготовки відповідних розділів у підручниках, навчальних посібниках тощо). На засадах характеристики наукових підходів та правових основ цього явища запроваджено спецкурс для магістрів спеціалізації «Екологічне і природоресурсне право» на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка, зокрема Правові проблеми екологічної експертології. Нещодавно проведено круглий стіл із цих питань [5].

Виклад основного матеріалу. Отже, поняття «оцінка» в різних сферах має властиве лише йому значення. Наприклад, у метрології – це наближене значення величини або параметра, знайдене шляхом експерименту. У філософії – спосіб встановлення значимості чого-небудь для діючого суб'єкта або суб'єкта, який вивчає світ. В економіці – процес вираження господарських цінностей у грошовій формі. У проектному аналізі – експертна оцінка проекту з метою визначення його прийнятності відповідно до прийнятих критеріїв [6].

Водночас «оцінювання» (англ. – *evaluation*) – це: 1) аналітичний інструмент або процедура, призначення якої – вимірювання прямих ефектів, результативності й довгострокових наслідків реалізації державних програм, галузевих політик, програм розвитку, проектів некомерційного сектора, корпоративних програм; 2) міждисциплінарне дослідження, яке використовує економічні, соціологічні, політологічні методи відповідно до визнаних стандартами національних і міжнародних спільнот у сфері оцінювання [7].

Тому правову природу екологічного оцінювання можна виводити з різних позицій, зокрема з означень указаних термінів, визначених законодавством. По-перше, можна вважати правові засади екологічного оцінювання системою правових норм, спрямованих на регулювання відповідних правовідносин у формі підінституту такого інституту Загальної частини екологічного права.

По-друге, вагоме значення для правової характеристики екологічного оцінювання мають його об'єкти. Ними (згідно зі статтею 3 Закону) доцільно визнати передбачений перелік видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть

мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля. Це дві категорії таких видів планованої діяльності та об'єктів: перша включає 22 позиції, друга – 14.

По-третє, «екологічне оцінювання» – це відповідні правовідносини, що реалізуються у межах процедур, визначених законодавством. Саме так визначається оцінка впливу на довкілля (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля») та стратегічна екологічна оцінка (п. 7 ст. 1 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»).

Будь-яка процедура передбачає тип діяльності суб'єктів відповідних відносин. Зважаючи на це, ОВД та СЕО входять у змістовне визначення поняття «екологічна експертиза», яка в Законі України «Про екологічну експертизу», що втратив чинність, визначалась *видом науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколоого-експертних 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, спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності норм до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки (ст. 1)*. Отже, така діяльність ґрунтується на застосуванні таких методів пізнання, як *дослідження*, тобто на пошуку нових знань або систематичному розслідуванні з метою встановлення фактів, та *аналіз*, тобто на такому методі дослідження, який вивчає предмет, уявно чи реально розчленовуючи його на складники (частини об'єкта, його ознаки, властивості, відношення), тому розглядає кожен із виділених елементів окремо в межах єдиного цілого [8].

Тому, по-четверте, правова характеристика суб'єктів, які беруть участь в процедурах ОВД та СЕО, підтверджує, що це ті самі учасники правовідносин, особливо публічні особи, уповноважені за наслідками проведених процедур приймати виважені екологічно значимі рішення. Проте вони повинні мати спеціальні знання, навички, досвід, щоб здійснювати відповідні дослідження з метою встановлення фактів відповідності запланованої чи здійснюваної діяльності до норм і вимог законодавства. Поряд із публічними особами акцент робиться на приватних і більш зацікавлених особах, зокрема на суб'єктах господарювання, які поряд з органами державної влади і місцевого самоврядування ініціюють зазначені процедури.

Процедури ОВД та СЕО в законах прописані не досконало. Зважаючи на аналіз правових положень, які вказують на необхідність, можна говорити, що такі процедури включають конкретно визначені етапи. Так, *на першому етапі ОВД* зацікавлена особа – суб'єкт господарювання – здійснює *підготовку звіту з оцінки впливу на довкілля* відповідно до статей 5, 6 та 14 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» (далі – Закон). Намір суб'єкта господарювання здійснити підготовку звіту з оцінки впливу на довкілля зумовлений таким фактом: отримати від органів державної влади чи місцевого самоврядування дозвіл на здійснення екологічно небезпечної діяльності, а також додержатись інших вимог законодавства, наприклад, укласти договір обов'язкового екологічного страхування, провести екологічний аудит, створити систему виробничого екологічного управління та інше.

На другому етапі ОВД має бути *проведене громадське обговорення* відповідно до статей 7, 8 та 14 цього Закону (п. 2 ст. 2 Закону). Зазначене підтверджує потребу дотримання вимог Конвенції ООН про вільний доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля (Оргус, 1998). Тобто це

вкотре підкреслює публічність означеної процедури, її відкритість, гласність, демократизм, державне гарантування реалізації багатьох екологічних прав громадян. Відповідно до п. 5 ст. 7 цього Закону, громадське обговорення планованої діяльності після подання звіту з оцінки впливу на довкілля проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (зокрема в електронному вигляді). Усі пропозиції та зауваження громадськості, одержані протягом установленого строку, підлягають обов'язковому розгляду уповноваженим територіальним органом, а у випадках, визначених частинами третьою і четвертою статті 5 цього Закону, – уповноваженим центральним органом. Значимість цього етапу ОВД підтверджується встановленням Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 [9].

Третій етап ОВД включає аналіз уповноваженим органом (відповідно до статті 9 цього Закону) інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої інформації. На мою думку, на цьому етапі уповноважений орган має здійснити державну екологічну експертизу всіх поданих документів і матеріалів. Це підтверджується положеннями ст. 10 Закону, відповідно до яких із цією метою уповноважений орган зобов'язаний утворити експертні комісії.

Значимість цього етапу ОВД підтверджує обов'язковість долучення до цієї процедури уповноваженого з боку держави органу на гарантування екологічної безпеки відповідної планованої діяльності, що впливає із конституційного обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку (ст. 16 Конституції України). Відповідно до вимог Закону Кабінетом Міністрів України, постановою від 13 грудня 2017 р. № 1026 затверджено Порядок передання документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля [10]. Тим самим підтверджується ідентичність підготовки висновку з оцінки впливу на довкілля з проведенням державної екологічної експертизи, яка, як і ОВД, фінансувалася зацікавленою особою – суб'єктом господарювання. Новаціями законодавства на цьому етапі є ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, тобто автоматизованої інформаційної системи збирання, оброблення, розгляду, накопичення, систематизації, зберігання та надання доступу до інформації й документів з оцінки впливу на довкілля відповідно до статті 4 Закону. Порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026.

Четвертий етап ОВД включає надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого пунктом 3 ст. 2 Закону. Це підтверджується також положеннями п. 1 ст. 9 Закону, де зазначено, що уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених частинами третьою і четвертою статті 5 цього Закону, уповноважений центральний орган видає висновок з оцінки впливу на довкілля, який, виходячи з оцінки впливу на довкілля планованої діяльності, зокрема величини та масштабів такого впливу (площа території та чисельність населення, які можуть зазнати впливу), характеру (зокрема транскордонного), інтенсивності й складності, ймовірності, очікуваного початку, тривалості, частоти і невідворотності впливу (включаючи прямий і будь-який опосередкований, побічний, кумулятивний, транскордонний, короткостроковий, середньостроковий та довгостроковий, постійний

і тимчасовий, позитивний і негативний впливи), передбачених заходів, спрямованих на запобігання, відвернення, уникнення, зменшення, усунення впливу на довкілля, визначає допустимість чи обґрунтовує недопустимість провадження планованої діяльності та визначає екологічні умови її провадження.

Відповідно до п. 5 ст. 2 Закону, врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності може включатися в п'ятий етап ОВД, порядок якого визначається статтею 11 цього ж Закону. На цьому етапі орган державної влади або орган місцевого самоврядування приймає рішення про провадження планованої діяльності, яке є підставою для початку провадження цієї діяльності, встановлює (затверджує) параметри та умови провадження планованої діяльності й приймається у формі документа дозвільного характеру або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування у порядку, встановленому законодавством для відповідних рішень.

У рішенні про провадження планованої діяльності зазначається, що екологічні умови провадження планованої діяльності визначені у висновку з оцінки впливу на довкілля. За рішенням органу державної влади або органу місцевого самоврядування рішення про провадження планованої діяльності може включати екологічні умови провадження планованої діяльності, зазначені у частині п'ятій статті 9 цього Закону.

Якщо після ухвалення висновку з оцінки впливу на довкілля законодавством не передбачається прийняття рішення про провадження планованої діяльності для початку її провадження, то висновок з оцінки впливу на довкілля, у якому визначено допустимість провадження планованої діяльності, вважається рішенням про провадження планованої діяльності.

Зважаючи на зміст інших положень аналізованого Закону, процедура ОВД може включати й інші етапи. Наприклад, відповідно до п. 4. Ст. 11 Закону органи державної влади та органи місцевого самоврядування оприлюднюють інформацію про рішення про провадження планованої діяльності протягом трьох робочих днів із дня його прийняття та забезпечують громадськості можливість ознайомлення з ним. Інформація про рішення про провадження планованої діяльності вноситься уповноваженими органами до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля протягом трьох робочих днів із дня її отримання.

Можна припустити, що процедура ОВД – це комплексний системний процес, який може включати в себе й інші етапи. Наприклад, передбачений ст. 13 Закону післяпроектний моніторинг, згідно з яким, якщо це передбачено висновком з оцінки впливу на довкілля, суб'єкт господарювання забезпечує здійснення післяпроектного моніторингу з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення. Порядок, строки і вимоги до здійснення післяпроектного моніторингу визначаються у висновку з оцінки впливу на довкілля. За результатами післяпроектного моніторингу суб'єкт господарювання та уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених частинами третьою і четвертою статті 5 цього Закону, уповноважений центральний орган, узгоджують вживання додаткових заходів і дій щодо запобігання, уникнення, зменшення (пом'якшення), усунення, обмеження впливу господарської діяльності на довкілля.

Якщо ж під час провадження господарської діяльності, щодо якої здійснювалася оцінка впливу на довкілля, виявлено значний негативний вплив цієї діяльності на життя і здоров'я населення чи довкілля, якщо такий вплив не був

оцінений під час здійснення оцінки впливу на довкілля та/або істотно змінює результати оцінки впливу цієї діяльності на довкілля, рішення про провадження такої планованої діяльності за рішенням суду підлягає скасуванню, а діяльність – припиненню.

Правові засади тимчасової заборони (обмеження) чи припинення планованої діяльності визначено статтею 16 цього Закону. У разі вчинення порушення вимог законодавства щодо оцінки впливу на довкілля, визначених статтею 15 Закону, винні особи притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної чи кримінальної відповідальності.

Особливого характеру набуває оцінка впливу на довкілля у транскордонному контексті, правові засади якої визначено статтею 14 Закону.

Отже, питання вказаних етапів (типів) оцінювання в екологічному праві має системний і запобіжний характер, що здійснюється з метою аналізу впливу на довкілля запланованих видів діяльності, пропонування проектів документів стратегічного характеру, інтегрування результатів оцінки в процес прийняття рішень та що впливає на реалізацію таких державно-правових заходів, як екологічне ліцензування (дозвільна система), екологічний контроль і моніторинг, екологічне інформування, екологічне декларування, облік екологічно небезпечних видів діяльності та об'єктів тощо. У юридичній науці так само звертається увага на те, що Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» визначено шість основних стадій відповідної процедури оцінки [11].

Комплексний міжгалузевий характер екологічного оцінювання зумовлює врахування його правових засад іншими галузями права. Важливо брати до уваги питання проведення екологічного оцінювання в земельному та іншому природоресурсовому праві, в природоохоронному праві та в праві екологічної безпеки. Це впливає з положень новоприйнятих законів із питань екологічного оцінювання. Наприклад, Преамбула Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» наголошує на тому, що цей Закон установлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Або ж стаття 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» вказує, що цей Закон регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, зокрема для здоров'я населення, виконання документів державного планування, поширюється на документи державного планування, які стосуються сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі – території з природо-

охоронним статусом), крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Висновки. Зважаючи на зазначене, екологічне оцінювання можна визначити законодавчо визначеним превентивним засобом реалізації державної екологічної політики, який реалізується у межах правовідносин публічного характеру під час здійснення окремих функцій екологічного управління (оцінка впливу на довкілля, стратегічна екологічна оцінка, екологічна експертиза, екологічне ліцензування, екологічне інформування, екологічний контроль та моніторинг, екологічний аудит та інше) та спрямовується на забезпечення реалізації екологічних прав громадян, принципів екологічного права з метою досягнення засад сталого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
2. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29. Ст. 315; Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 березня 2018 р. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 16. Ст. 138.
3. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: Закон України від 19 березня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 18. Ст. 153.
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218.
5. Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля // Збірник тез виступів Всеукраїнського круглого столу, м. Київ, 18 червня 2018 р. URL: <https://law.knu.ua/ua/scientific-events-in-knu/4198>
6. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Оцінка>
7. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Оцінювання>
8. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Дослідження>;
<https://uk.wikipedia.org/wiki/Аналіз>
9. Офіційний вісник України. 2018. № 2. Ст. 54.
10. Офіційний вісник України. 2018. № 2. Ст. 58.
11. Євстігнєєв А.С. Екологічна безпека спеціального природокористування в Україні у контексті сталого розвитку: теоретико-правові аспекти: монографія. Київ: МПБП «Гордон», 2018. С. 390–392.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Краснова Марія Василівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Krasnova Mariia Vasylivna – Doctor of Law Science, Professor, Head of the Department of Environmental Law of the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

mariavk@ukr.net