

УДК 349.6 (477)

**А. С. ЄВСТІГНЄЄВ**

*Андрій Сергійович Євстігнєєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЦІНКУ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ»**

Важливим правовим засобом забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування може бути процедура оцінки впливів на довкілля, необхідність запровадження якої визначена євроінтеграційними зобов'язаннями України. З метою їх реалізації 23 травня 2017 р. Верховною Радою України, після суттєвого доопрацювання та врахування зауважень Президента України, було прийнято Закон України «Про оцінку впливів на довкілля» (далі – Закон)<sup>1</sup>, який вводиться в дію з 18 грудня 2017 року. Відповідно до преамбули, цей Закон має встановити правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання й 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. З огляду на зазначену мету, а також враховуючи, що серед об'єктів оцінки впливу на довкілля Законом визначені також окремі види спеціального природокористування, що викликає потребу у дослідженні можливостей вказаної процедури в контексті забезпечення екологічної безпеки.

Слід звернути увагу, що різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки досліджуються вченими – представниками вітчизняної науки екологічного права, як-от: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Ю. А. Краснова, Н. Р. Малишева, Е. В. Позняк, О. В. Сушик, О. А. Шомпол, Ю. С. Шемшученко та ін.

Водночас спеціальні правові дослідження процедури оцінки впливу на довкілля як засобу забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування у науці екологічного права не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного у цій статті дослідження.

Відповідно до преамбули, Закон встановлює 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.

Законом передбачається запровадження процедури оцінки впливів на довкілля видів діяльності, визначених у його ст. 3. Основними стадіями запровадженої Законом процедури оцінки є наступні: 1) інформування суб'єктом господарювання, що має намір здійснювати відповідну діяльність, уповноваженого територіального органу про намір провадити плановану діяльність та оцінку її впливу на довкілля шляхом повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, у письмовій формі (на паперових носіях та в електронному вигляді) за місцем провадження такої діяльності (ст. 5); вказане повідомлення оприлюднюється шляхом розміщення на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет уповноваженого територіального або центрального органу; 2) оприлюднення повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу суб'єктом господарювання не пізніше трьох робочих днів з дня подання їх уповноваженому органу (територіальному чи центральному) шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації (не менше двох), визначених суб'єктом господарювання, територія розповсюдження яких охоплює адміністративно-територіальні одиниці, які можуть зазнати впливу планованої діяльності, а також розміщуються на дошках оголошень органів місцевого самоврядування або в інших громадських місцях на території, де планується прова-

дити плановану діяльність, або оприлюднюються в інший спосіб, що гарантує доведення інформації до відома мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на території якої планується розміщення об'єкта, чи до відповідної територіальної громади, яка може зазнати впливу планованої діяльності, та інших заінтересованих осіб; 3) забезпечення суб'єктом господарювання підготовки звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до вимог ст. 6; 4) подання суб'єктом господарювання підготованого звіту з оцінки впливу на довкілля та оголошення про початок громадського обговорення такого звіту в письмовій формі на паперових носіях та в електронному вигляді, а також визначену зазначеним суб'єктом іншу додаткову інформацію, необхідну для розгляду звіту уповноваженому територіальному або центральному органу; вищевказаний звіт та оголошення підлягають оприлюдненню шляхом розміщення на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет уповноваженого територіального або центрального органу (ст. 6); 5) проведення громадського обговорення у процесі оцінки впливу на довкілля проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і громадськості уповноваженому органу, зауваження і пропозиції до планованої діяльності пропозицій громадськості до планованої діяльності надання у визначені строки (не менше 25 робочих днів і не більше 35 робочих днів з дня офіційного оприлюднення оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля та надання громадськості доступу до звіту з оцінки впливу на довкілля для ознайомлення); громадське обговорення проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (у тому числі в електронному вигляді); 6) видача уповноваженим центральним або територіальним органом висновку з оцінки впливу на довкілля. У відповідному висновку, виходячи з оцінки впливу на довкілля планованої діяльності, зокрема величини та масштабів такого впливу (площа території та чисельність населення, які можуть зазнати впливу), характеру (у тому числі – транскордонного), інтенсивності й складності, ймовірності, очікуваного початку, тривалості, частоти та 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, визначається допустимість чи обґрунтовується недопустимість провадження планованої діяльності та визначаються екологічні умови її провадження. Висновок з оцінки впливу на довкілля є обов'язковим для виконання. Екологічні умови провадження планованої діяльності, зазначені у частині п'ятій цієї статті, є обов'язковими. Висновок з оцінки впливу на довкілля враховується при прийнятті рішення про провадження планованої діяльності та може бути підставою для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності. При підготовці висновку з оцінки впливу на довкілля розглядаються та беруться до уваги звіт з оцінки впливу на довкілля та звіт про громадське обговорення. Підготовка вказаного висновку здійснюється безкоштовно протягом 25 робочих днів з дня завершення громадського обговорення, а в разі здійснення процедури оцінки транскордонного впливу – з дня завершення цієї процедури та затвердження рішення про врахування результатів оцінки транскордонного впливу на довкілля.

При цьому серед визначених у ст. 3 Закону видів діяльності, що підлягають такій оцінці, визначено лише декілька із тих, які в цій роботі запропоновано вважати різновидами спеціального природокористування. Зокрема, йдеться про: а) операції у сфері поводження з небезпечними відходами (зберігання, оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення); б) операції у сфері поводження з побутовими та іншими відходами (оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення) обсягом 100 тонн на добу або більше; в) забір підземних вод із щорічним забором води 10 мільйонів кубічних метрів або більше; г) видобування корисних копалин, крім корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками чи землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок з відповідним цільовим використанням; ґ) сільськогосподарське та лісогосподарське освоєння, рекультивация та меліорація земель (управління водними ресурсами для ведення сільського господарства, у тому числі із зрошенням і меліорацією) на територіях площею 20 гектарів і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах на площі 5 гектарів і більше; д) зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення (якщо нове призначення відноситься хоча б до одного виду діяльності, зазначеного у частинах другій та третій статті 3) та зміна цільового призначення особливо цінних земель; і) видобування корисних копалин, крім корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками чи землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок з відповідним цільовим використанням; ж) господарська діяльність, що призводить до скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, та забір води з водних об'єктів за умови, що водозабір підземних вод перевищує 300 кубічних метрів на добу тощо.

Слід виділити наступні позитивні характеристики аналізованого Закону. Насамперед нормативно передбачено, що обов'язковим об'єктом, можливі впливи на який планованої діяльності оцінюються, є здоров'я людини. Так, закріплений у ст. 1 термін «вплив на довкілля» визначається як будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, в тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я. Відповідно до положень ст. 6 Закону, при підготовці звіту про оцінку впливу на довкілля повинно бути проаналізовано стан факторів довкілля, які ймовірно зазнають впливу з боку планованої діяльності та її альтернативних варіантів, у тому числі здоров'я населення, а в самому звіті має бути наведено опис і оцінку можливого впливу на довкілля планованої діяльності, зокрема величини та масштабів такого впливу (площа території та чисельність населення, які можуть зазнати впливу), характеру (за наявності – 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 вплив), зумовленого в тому числі ризиками для здоров'я людей.

Водночас, не зважаючи на перший погляд достатньо прогресивний зміст аналізованого Закону, а також його відповідність євроінтеграційним зобов'язанням України, слід констатувати наступні його недоліки, які, на нашу думку, унеможливають ефективне застосування передбачених ним превентивних процедур як засобу забезпечення ЕБ у сфері природокористування, що обґрунтовується наступним.

По-перше, положення Закону поширюються лише на деякі різновиди спеціального природокористування (на нашу думку, визначені без достатньої обґрунтованості), що унеможливорює системне застосування його процедур щодо всіх різновидів вказаного природокористування. Так, поза межами регулювання чомусь опинились не менш небезпечні, аніж названі в Законі, види використання природних ресурсів на підставі дозвільних документів, як-от: а) здійснення заготівлі деревини на пні у промислових масштабах; б) застосування пестицидів і агрохімікатів при використанні земель сільськогосподарського призначення; в) господарська діяльність, що призводить до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря при здійсненні видів діяльності, що не є об'єктом оцінки впливу на довкілля; г) використання надр для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин (наприклад, створення підземних сховищ нафти або газу), окрім поверхневого та підземного зберігання викопного палива чи продуктів їх переробки на площі 500 квадратних метрів і більше або об'ємом (для рідких або газоподібних) 15 кубічних метрів і більше тощо.

По-друге, необґрунтованими видаються визначені в Законі кількісні показники діяльності, за умови досягнення яких вона підлягає оцінці впливів за визначеною процедурою. Так, очевидно, що відсутні істотні відмінності у рівні екологічного ризику між, наприклад, операціями у сфері поводження з побутовими та іншими відходами (оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення) обсягом 100 тонн і 99,5 тонн, при цьому перші підлягають оцінці впливу, а другі – ні.

По-третє, Закон не передбачає жодних правових гарантій напрочуд важливих аспектів встановлюваної ним процедури. Так, відсутні належні й достатні гарантії повноти і достовірності інформації, що наводиться як у повідомленні про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, так і в звіті про оцінку впливу на довкілля. Організація розробки обидвох цих ключових документів покладається на апriorі упереджену особу – заінтересованого у прийнятті позитивного рішення щодо планованої діяльності суб'єкта господарювання. Жодних реальних правових можливостей щодо перевірки достовірності й повноти вищевказаної інформації як з боку органів державної влади, так і з боку громадськості, Закон не передбачає. Так, відповідно до положень ч. 3 ст. 9 Закону перевірка поданої інформації на місцевості, проведення контрольних вимірювань кількісно-якісних показників не передбачається, навпаки – допускається лише оцінка поданих заявником документів, адже в силу положень ч. 3 ст. 9 Закону при підготовці висновку з оцінки впливу на довкілля, уповноважений відповідний центральний або територіальний орган розглядає та бере до уваги звіт з оцінки впливу на довкілля та звіт про громадське обговорення, конкретних повноважень щодо перевірки наведеної у вказаних документах інформації, в тому числі – на місцевості, зазначеним органам не надається.

По-четверте, не зважаючи на приділення важливого значення процедурі оцінки впливу на довкілля громадськості, Закон чітко не встановлює процедуру проведення відповідного громадського обговорення, що дає можливості для зловживань при його проведенні (насамперед у формі імітації такого обговорення, проведення його із залученням «потрібних» представників «громадськості»). Більш того, Законом навіть не передбачається детальне аргументування відповідним органом при прийнятті рішення з оцінки впливу на довкілля мотивів відхилення позиції громадськості, передбачено лише «розгляд та взяття до уваги» звіту про результати названого обговорення, без жодної деталізації, що ж саме мається на увазі, які є підстави для врахування (повного, часткового) наведених аргументів або їх відхилення.

По-п'яте, закон не передбачає жодних ефективних позасудових процедур оскарження рішень, прийнятих за наслідками процедури оцінки впливу на довкілля. На нашу думку, саме позасудова процедура в даному випадку є більш ефективною, аніж судове оскарження, адже є можливість організувати її із залученням фахівців у сфері природокористування й оцінки екологічних наслідків планованої діяльності, які зможуть самостійно фахово приймати рішення по суті. Суд же завжди потребуватиме допомоги експертів і далеко не факт, що нині існуючі вітчизняні судово-експертні установи можуть проводити відповідні експертні дослідження, в межах яких може бути встановлено обґрунтованість рішення, прийнятого за наслідками процедури оцінки впливу на довкілля. Водночас ст. 10 Закону передбачає лише можливість уповноваженого центрального чи територіального органу утворювати експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, члени яких призначаються строком на три роки. При цьому жодних вказівок на статус і повноваження таких комісій не наведено. Також не закріплено навіть бланкетної норми щодо права відповідного уповноваженого органу визначати повноваження таких комісій. Отже, враховуючи положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, вважаємо, що утворити вищевказані комісії в законний спосіб наразі неможливо.

Проведений у цій статті критичний аналіз положень Закону дає підстави для висновку про необхідність його суттєвого доопрацювання з метою посилення ефективності його матеріально-правових та процесуально-правових норм, чому будуть присвячені подальші дослідження автора.

<sup>1</sup> Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 22 травня 2017 р. № 2059-VIII // Офіційний вісник України. – 2017. – № 50. – Ст. 1549.

**Резюме**

*Євстигнєв А. С. Правове забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування в контексті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».*

У статті проведено аналіз положень актів європейського та національного законодавства з питань оцінки впливу на довкілля як засобу забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, систематизовано основні правові проблеми вказаної процедури, запропоновано окремі авторські пропозиції щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** забезпечення екологічної безпеки, оцінка впливу на довкілля, спеціальне природокористування, екологічна безпека спеціального природокористування.

**Резюме**

*Євстигнєв А. С. Правовое обеспечение экологической безопасности специального природопользования в контексте Закона Украины «Об оценке воздействия на окружающую среду».*

В статье проведен анализ положений актов европейского и национального законодательства по вопросам оценки воздействия на окружающую среду как средства обеспечения экологической безопасности специального природопользования, систематизированы выделены основные правовые проблемы указанной процедуры, даны отдельные авторские предложения по их решению.

**Ключевые слова:** обеспечение экологической безопасности, оценка воздействия на окружающую среду, специальное природопользование, экологическая безопасность специального природопользования.

**Summary**

*Yevstigneyev A. Legal providing of ecological safety of special nature use in the context of the Law of Ukraine «On Environmental Impact Assessment».*

The article analyzes the provisions of the acts of European and national legislation on environmental impact assessment as a means of ensuring environmental safety in a special nature resources usage sphere, analyzes the main legal problems of respective procedure, proposed individual authorial proposals for their solution.

**Key words:** Ecological safety, environmental impact assessment, special natural resources usage, environmental safety of special natural resources usage.

УДК 349.4 (477)

**Я. В. ЗЛИЙ**

*Ярослав Васильович Злий, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, головний спеціаліст Державного комітету телебачення і радіомовлення України*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗРОШУВАНИХ ТА ОСУШУВАНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

У сучасних умовах розвитку, коли пріоритетом сталою розвинути для України є охорона та збереження природних ресурсів, одним із важливих завдань чинного земельного законодавства виступає забезпечення ефективного правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель. Як відомо, в системі меліорацій у світі особливе місце належить саме зрошенню та осушенню. Певною мірою дане положення стосується і України.

Правова регламентація зрошуваних та осушуваних земель в Україні перш за все спрямована на поведінку власників земельних ділянок та землекористувачів, на яких згідно із законом покладаються обов'язки так використовувати зрошувані та осушувані земельні ділянки, вилучаючи корисні властивості, щоб наносити землі як природному об'єкту якнайменшу шкоду, задовольняючи при цьому власні інтереси. Відповідні правові приписи з цього приводу достатньо повно і чітко регламентують діяльність носіїв земельних прав, пов'язану з використанням та охороною зрошуваних та осушуваних земель. Вони визначають міру належної поведінки суб'єктів, тобто зобов'язують їх до виконання певних вимог.

Незважаючи на наявність у законодавстві приписів, присвячених регламентації відносин стимулювання раціонального використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель, навряд чи можна вважати ці відносини повною мірою врегульованими. По-перше, у ряді випадків законом лише декларуються певні стимулюючі заходи забезпечення раціонального використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель, але