


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.03.028>

УДК 349.6:347.195(477)

А.О. ВОЛКОВА, канд. юрид. наук, в.о. старшого наукового співробітника відділу економіко-правових проблем містознавства

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-3155-6592

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ

Ключові слова: екологічна безпека, навколишнє природне середовище, оцінка впливу на довкілля, планова діяльність, суб'єкт господарювання.

Проаналізовано правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля. Розглянуто основні положення законодавства, що регулює відносини, які виникають у сфері здійснення оцінки впливу на довкілля. Висвітлено практичні аспекти реалізації процедури оцінки впливу на довкілля. Зауважено доцільність визначення переліку підстав для ухвалення рішення про відмову у видачі висновку з оцінки впливу на довкілля.

Вступ. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини виступають невід'ємними умовами сталого економічного та соціального розвитку України. Після підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом наша держава взяла на себе зобов'язання гармонізувати екологічне законодавство з європейським. Одним із таких кроків було ухвалення Закону України від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля» (далі Закон), згідно з яким більшість підприємств під час планування своєї діяльності, що матиме вплив на довкілля, повинні проходити процедуру оцінки впливу на довкілля (далі ОВД). Ухвалення та введення в дію зазначеного Закону стало результатом імплементації першої горизонтальної у сфері охорони навколишнього природного середовища Директиви ЄС 2011/92/ЄС від 13.12.2011 про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище (колишня Директива 85/337/ЄЕС) та дотичних положень Директиви Європарламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28.01.2003 щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища, що замінила Директиву Ради 90/313/ЄЕС [1]. Україна фактично відмовилася від радянської моделі оцінки впливу планованої діяльності на навколишнє середовище — державної екологічної експертизи — і перенесла у національне правове поле стандарти європейської моделі ОВД. Не заперечуючи загалом пер-

Цитування: Волкова А.О. Правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля. *Економіка та право*. 2021, № 3. С. 28—36. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.03.028>

спективні та новаторські підходи, передбачені Законом, хотілося б зосередити увагу на висвітленні суттєвих прогалин у сфері відносин, які ним регулюються. Враховуючи те, що економічні пріоритети дотепер превалюють над екологічними інтересами суспільства, а економічний розвиток держави супроводжується незбалансованим використанням, а точніше експлуатацією природних ресурсів, необхідність дослідження саме правових та організаційних аспектів здійснення ОВД у сучасних реаліях та умовах пояснює актуальність та практичну значимість даної роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання запровадження та ефективного функціонування механізму ОВД були предметом наукових досліджень провідних вчених України, зокрема: А.О. Андрусевич, Я.О. Адаменко, С.Л. Гоштинар, Н.В. Єремєєвої, М.І. Єрофєєва, В.М. Комарницького, Н.Р. Кобецької, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Т.К. Оверковської, Е.В. Позняк, О.В. Тарасевич, І.В. Шевченко, Ю.С. Шемшученка та ін. Віддаючи належне внеску кожного з вказаних авторів у вивченні даної проблематики, окремо хотілося б відзначити наукові роботи Н.В. Єремєєвої (досліджувала тенденції розвитку норм щодо ОВД, перспективи впровадження ОВД в законодавство України) [2, с. 54–60], В.М. Комарницького та М.І. Єрофєєва (концентрували увагу на аналізі ключових юридичних термінів з ОВД, що визначені Законом, їхнього впливу на практику здійснення цього виду оціночної діяльності) [3, с. 195–204], а також Н.Р. Малишевої та Ю.С. Шемшученка (розглядали ОВД як інструмент охорони екологічних прав людини) [4]. Незважаючи на чималу кількість досліджень з даної проблематики, необхідність проведення комплексного аналізу правових та організаційних засад ОВД є актуальним та потребує свого висвітлення з урахуванням сучасної практики реалізації процедури ОВД відповідно до вимог Закону.

У зв'язку з цим, у представленій роботі вбачається за доцільне сконцентрувати увагу на дослідженні правових та організаційних аспектів ОВД, визначенні прогалин у регулюванні відносин у цій сфері та наданні пропозицій щодо їхнього усунення, що й складатиме мету даного дослідження.

Результати дослідження. На сьогодні механізм ОВД у деяких варіаціях застосовується у

всіх розвинених країнах світу. Сама процедура ОВД з'явилася у США, де в силу історичних умов найперше зіткнулися зі значними негативними наслідками неконтрольованої господарської діяльності для довкілля та здоров'я населення. Позитивний досвід перейняла й Європа, ухваливши 1985 р. Директиву Ради ЄС 85/337/ЕЕС про оцінку впливу на довкілля певних державних і приватних проектів. Базуючись на досвіді застосування Національного акта про екологічну політику у США і Директиви ЄС про ОВД, 1987 р. Генеральна асамблея ООН затвердила цілі та принципи щодо оцінки впливу на навколишнє середовище. Згодом ці цілі та принципи послужили орієнтиром для становлення інституту ОВД у світі [5, с. 7]. Цікаво, що в усіх країнах, де діє ОВД, упровадження процедури зустрічало суттєвий спротив представників різних галузей економіки. Традиційним аргументом проти ОВД було те, що врахування вимог з охорони довкілля і так проводиться до та під час ухвалення різних господарських рішень. Представники бізнесу, що не були зацікавлені в питаннях охорони довкілля, сприймали ОВД як чергову затратну перешкоду на шляху впровадження певних проектів. Також це стосувалося й органів влади [6, с. 9]. Доводиться констатувати, що приблизно аналогічна ситуація була й в Україні [7].

ОВД згідно з європейським підходом, перенесеним до Закону, є процедурою, за допомогою якої вплив на довкілля планованої діяльності, враховується компетентним органом під час ухвалення рішення про погодження такої діяльності. ОВД — це власне адміністративна процедура, яку проводять компетентні органи та яка має чітко визначені етапи, права й обов'язки її суб'єктів [5, с. 9]. Саме тому увага Закону сконцентрована на процесуальних аспектах ОВД. Так, правові й організаційні засади ОВД, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, у процесі ухвалення рішень про впровадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, закріплені в Законі. Незважаючи на те, що термін ОВД є основним у даній сфері правового регулювання, його визначення наразі в Законі не

має, що безумовно, як зазначають В.М. Комарницький та М.І. Єрофеев, вносить безсистемність у викладанні інших термінів (вплив на довкілля, планова діяльність), які можуть належно сприйматися лише в контексті з основним терміном [3, с. 196]. Наразі в Законі закріплено визначення терміну вплив на довкілля, під яким законодавець розуміє будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, зокрема наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону).

Склад та основні характеристики видів діяльності та об'єктів, що підлягають обов'язковій ОВД, визначені у ст. 3 Закону. Доцільно зазначити, що ОВД, за результатами якої ухвалюється рішення про провадження планової діяльності та надається на це дозвіл, проходять не всі проекти, а лише ті, що мають значний вплив на довкілля. Зокрема, це планова господарська діяльність, що охоплює будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, виробництво металів, інфраструктурні проекти, інше втручання в природне середовище. Критерії визначення планованої діяльності, яка не підлягає ОВД, а також Критерії визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають ОВД, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1010 «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля». Загалом рішення щодо обов'язковості здійснення ОВД для планованої діяльності відповідно до ч. 2 і 3 ст. 3 Закону ухвалюється власне суб'єктами цієї діяльності. Водночас наразі чинним Законом не визначено суб'єкта, який має право та зобов'язаний відслідковувати відповідність ухвалених рішень зазначеним критеріям, якщо суб'єкт господарювання вважає, що його діяльність не підпадає під критерії обов'язковості ОВД.

Як зазначалося раніше, ст. 3 Закону закріплено вичерпний перелік видів планової діяльності та об'єктів, які підлягають ОВД. Водночас нею передбачено й виняток (абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону), згідно з яким ОВД не підлягає планована діяльність, спрямована виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, наслідків антитерористичної операції на території проведення антитерористичної операції на період її проведення. У зв'язку з тим, що з 30.04.2018 антитерористичну операцію відповідно до Закону України від 18.01.2018 № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та наказу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей» «переформатовано» на операцію Об'єднаних сил, вважаємо за доцільне приведення абз. 2 ст. 3 Закону у відповідність до положень чинного законодавства.

Окремої уваги та перегляду, потребують положення Закону щодо звільнення від ОВД планованої діяльності, спрямованої винятково на забезпечення оборони держави. Дана пропозиція обумовлена тим, що сьогодні згідно з положеннями Закону, будь-яка діяльність, пов'язана із забезпеченням безпеки та оборони держави, автоматично позбавлена необхідності здійснення ОВД. Ураховуючи викладене, складається враження, що певною мірою така діяльність виводиться зі сфери дії екологічного законодавства. Однак це не так, оскільки будь-яка діяльність, що є екологічно ризиковою, зокрема пов'язана із забезпеченням оборони держави, має плануватися та здійснюватися з урахуванням правових екологічних вимог та правил. Так, відповідно до ч. 1 ст. 58 Закону України від 25.06.1991 № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», вимоги екологічної безпеки, встановлені для розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації об'єктів щодо обмеження негативного впливу на довкілля хімічних, фізичних і біологічних факторів, а також інші вимоги, передбачені Законом та іншим законодавством

України, повною мірою поширюються на військові та оборонні об'єкти, а також об'єкти органів Національної поліції та державної безпеки. Зважаючи на те, що запропонована Законом процедура ОВД є відкритою та передбачає всебічне інформування громадськості про плановану діяльність, що підлягає ОВД, а тому не може бути використана щодо видів діяльності, спрямованих на забезпечення оборони держави, оскільки інформація щодо такої діяльності може становити державну таємницю, вважаємо за доцільне запровадити щодо такої діяльності спеціальну процедуру зазначеної оцінки, адаптовану до особливостей сфери її здійснення.

ОВД є інструментом визначення потенційного негативного впливу на довкілля господарської діяльності та встановлення заходів для мінімізації такого впливу на етапі планування проєктів. Тому варто визнати те, що дана процедура не має на меті заборонити провадити господарську діяльність, вона спрямована на розвиток екологічно орієнтованої господарської діяльності, досягнення балансу інтересів суб'єктів господарювання, жителів території, на якій ця діяльність провадиться, та держави загалом. Відповідальний бізнес в Україні це усвідомлює та поступово адаптується до процедури ОВД. Щодо самої процедури, то відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону, вона складається з п'яти етапів, кожен з яких має посилання на різні статті Закону, що значно ускладнює усвідомлення послідовності її етапів. Грунтуючись на положеннях Закону, пропонуємо виділити такі етапи процедури ОВД:

1. Інформування суб'єктом господарювання уповноваженого територіального органу про намір провадити планову діяльність та здійснити оцінку її впливу на довкілля шляхом подання повідомлення про планову діяльність, яка підлягає ОВД (у письмовому та електронному вигляді) за місцем провадження такої діяльності. Механізм передачі суб'єктом господарювання уповноваженому центральному органу або уповноваженому територіальному органу (далі уповноважені органи) документації для надання висновку з ОВД, вимоги до форми, складу та її змісту та фінансування ОВД визначено в Порядку передачі документації для надання висновку з ОВД та фінансування ОВД, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017

№ 1026 «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля». Повідомлення про планову діяльність, яка підлягає ОВД, подається у форматі *Adobe Portable Document Format (PDF)* за встановленою формою в електронному кабінеті Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля (далі Реєстр), в якому централізовано накопичується, обробляється, систематизується та зберігається інформація та документи щодо планованої діяльності, що створюються у процесі здійснення ОВД. Вважаємо, що запровадження та функціонування Реєстру є надзвичайно важливим кроком на шляху забезпечення відкритості процедури ОВД та обмеження контакту чиновників з суб'єктом господарювання. Наразі у режимі реального часу кожний має можливість ознайомитися з інформацією, яка наведена у Реєстрі.

Так, за понад три з половиною роки від введення в дію процедури ОВД в Реєстрі станом на 20.07.2021 зареєстровано 5741 справу з ОВД [8]. Серед чинних процедур подання документів у Реєстрі — проєкти у видобувній та енергетичній галузях, проєкти у сферах надкористування, хімічного виробництва, лісової галузі, сільського та водного господарства, поводження з відходами й інфраструктурні проєкти тощо. Щодо окремих адміністративно-територіальних одиниць України, то найактивнішими в процедурі ОВД виступають такі області: Львівська, Івано-Франківська, Полтавська, Харківська та Дніпропетровська.

2. Оприлюднення повідомлення про планову діяльність, яка підлягає ОВД: суб'єктом господарювання не пізніше трьох робочих днів з дня надання його уповноваженому органу; уповноваженим органом протягом трьох робочих днів з дня його надходження.

3. Надання громадськістю, протягом 20 робочих днів з дня офіційного оприлюднення повідомлення про планову діяльність, яка підлягає ОВД, зауважень і пропозицій до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до звіту з ОВД. У разі отримання зауважень і пропозицій громадськості відповідний уповноважений орган повідомляє про них суб'єкту

господарювання у спосіб, відповідно до якого подано повідомлення, та надає йому копії зауважень і пропозицій протягом трьох робочих днів з дня їхнього отримання.

4. Підготовлення суб'єктом господарювання звіту з ОВД. Суб'єкт господарювання може підготувати звіт з ОВД як самостійно, так і залучити на договірних засадах до цього процесу підрядників чи консалтингові компанії. Відповідальність за достовірність наведеної у звіті інформації згідно з законодавством покладається на суб'єкта господарювання. Наприклад, у 2018 р. мінімальна вартість послуги з отримання висновку з ОВД становила 155 тис. грн у ТОВ «Експертний центр», 250 тис. грн у ТОВ «Центр екології та розвитку нових технологій», 290 тис. грн у *SEC ecology*, 300 тис. грн у ПП «Еко орхім плюс» та ТОВ «Укрресурси-2011», 650 тис. грн у проєкті «Еко буд» [9]. Зрозуміло, що 2021 р. зазначені ціни є значно вищими. Однак, як показує практика, висока ціна за надані послуги не завжди означає якість цих послуг. Неподобними є випадки підготовки неякісних звітів з ОВД для видів діяльності та об'єктів різних галузей промисловості, як наслідок, немає можливості повною мірою та об'єктивно оцінити ймовірні впливи на довкілля планової діяльності та відповідно передбачити заходи щодо їхнього усунення. Проаналізувавши наявні звіти з ОВД, можна розділити їх на три групи:

I. Звіти, що відмінні недбалим виконанням і значною мірою не відповідають формальним вимогам Закону, зокрема за складом матеріалів. У цьому контексті можна виділити такі недоліки даних звітів: постійне повторення та суперечності, які заважають ознайомлюватися зі звітами по суті, наведення інформації, що жодним чином не стосується планової діяльності, запозичення інформації, що подається у звіті, з інших звітів, відсутність результатів прогнозування потенційно можливих наслідків тощо.

II. Звіти, що за складом матеріалів переважно відповідають формальним вимогам Закону, але у зв'язку з великим обсягом інформації зі змісту звіту з ОВД неможливо однозначно оцінити вплив планової діяльності на довкілля та його наслідки.

III. Звіти, що за змістом та складом відповідають вимогам Закону.

5. Подання суб'єктом господарювання звіту з ОВД та оголошення про початок його громадського обговорення (у письмовому та електронному вигляді).

6. Оприлюднення оголошення про початок громадського обговорення звіту з ОВД: суб'єктом господарювання не пізніше трьох робочих днів з дня надання його уповноваженому органу; уповноваженим органом протягом трьох робочих днів з дня надходження до нього звіту з ОВД.

7. Громадське обговорення звіту з ОВД, яке розпочинається з дня офіційного оприлюднення оголошення про початок громадського обговорення звіту з ОВД та надання громадськості доступу до звіту з ОВД; проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (зокрема в електронному вигляді) та триває не менше 25 робочих днів і не більше 35 робочих днів. Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля».

Варто зазначити, що з ухваленням Закону держава формально виконала вимоги підписаної ще 25.06.1998 та ратифікованої Верховною Радою України 06.07.1999 Орхуської конвенції (див.: Закон України від 06.07.1999 № 832-XIV «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля»). Водночас, незважаючи на запровадження доволі впливового інструменту для участі громадськості у процедурах ОВД (участь передбачена Законом на двох етапах процедури: обговоренні планованої діяльності та звіту з ОВД), наразі доводиться констатувати її невисокий рівень. До річниці набуття чинності Законом командою *SaveEcoBot* підготовлено розгорнуту статистику Реєстру. Станом на 21.12.2018 в Україні проведено 406 громадських слухань, на які прийшло 5858 представників різних громад. 162 громадських слухань відбулися взагалі без участі громадськості [10]. Вважаємо, що основними причинами такої ситуації є низький рівень обізнаності громадськості про можливості та порядок участі у процедурах ОВД, недотримання встанов-

леної процедури та формальний підхід до організації громадських слухань у процесі ОВД.

8. Аналіз інформації, наданої у звіті з ОВД уповноваженим органом, зокрема врахування звіту про громадське обговорення. Варто зазначити, що з метою здійснення своїх повноважень уповноважені органи можуть утворювати експертні комісії з ОВД (ст. 10 Закону). Для цих потреб уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з яких можуть призначатися члени експертної комісії з ОВД. Положення про експертну комісію з ОВД, кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з ОВД затверджуються уповноваженим центральним органом. Незважаючи на те, що Закон ухвалено 23.05.2017, громадське обговорення проекту наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про забезпечення участі експертів у здійсненні оцінки впливу на довкілля» [11], яким планується затвердити зазначені документи, розпочалося тільки 29.12.2020. Станом на 20.07.2021 це вже третій варіант наказу, який планується подати на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Вважаємо, що такий наказ вже давно повинен був бути затвердженим. Адже його відсутність перешкоджає виконанню фахової, обґрунтованої та професійної оцінки звіту з ОВД. Ґрунтовний аналіз Положення про експертну комісію з ОВД, яке міститься у проекті наказу Міністерства від 06.07.2021, дає підстави стверджувати, що в ньому зовсім не передбачено порядок залучення експертів під час виконання оцінки звіту з ОВД у разі наявності транскордонного впливу на довкілля.

9. Надання уповноваженим органом протягом 25 робочих днів з дня завершення громадського обговорення суб'єкту господарювання висновку з ОВД (до висновку додається звіт про громадське обговорення); його оприлюднення протягом трьох днів з дня його ухвалення та протягом цього ж строку внесення його до Реєстру.

Згідно з п. 4 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання висновки з ОВД є документом дозвільного характеру. Констатуємо, що на сьогоднішній день в Законі не закріплено вичерпного переліку підстав для відмови у видачі висновку з ОВД (див.: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI «Про Перелік документів дозвіль-

ного характеру у сфері господарської діяльності»). З цього питання необхідно звертатися до ч. 5 ст. 4¹ Закону України від 06.09.2005 № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», якою закріплено перелік підстав для відмови у видачі документа дозвільного характеру, зокрема, до них належать:

- подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для отримання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком;
- виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей;
- негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру. Законом можуть встановлюватися інші підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру. Відмова у видачі документа дозвільного характеру за підставами, не передбаченими законами, не допускається.

Наразі у зв'язку з відсутністю в Законі вичерпного переліку підстав для відмови у видачі висновку з ОВД непоодинокими є випадки зловживання відповідними органами влади своїми повноваженнями. Зокрема, в частині прийняття підрозділами з питань екології та природних ресурсів місцевих державних адміністрацій рішень про відмову у видачі висновку з ОВД. Наприклад, ТОВ «Вотерструм», яке планувало будівництво мікро ГЕС та розробило звіт з ОВД, повідомило про планову діяльність, провело громадські обговорення, за результатами якого пропозиції враховано. Після проходження даних етапів ТОВ «Вотерструм» звернулося до Департаменту екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації за наданням висновку з оцінки впливу на довкілля. Але, Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації відмовив у видачі такого документа, проте не керувався вичерпними підставами для такого рішення, що визначені чинним законодавством України. Після чого ТОВ «Вотерструм» звернулося до Львівського окружного адміністративного суду з позовом до Департаменту екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації про

визнання протиправним та скасування рішення, визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання до вчинення дій. Судом позов задоволено повністю. З аналогічним позовом звернувся ФОП до управління екології та природних ресурсів Черкаської обласної державної адміністрації. ФОП також розробив звіт з ОВД, повідомив про планову діяльність, були проведені громадські обговорення. Проте управління екології та природних ресурсів Черкаської ОДА ухвалило рішення про відмову у видачі висновку з ОВД. Черкаський окружний адміністративний суд задовольнив позов повністю [12]. Серед найрозповсюджених причин відмови у наданні висновку з ОВД є відсутність у звіті: опису основних характеристик планованої діяльності; опису факторів довкілля, які ймовірно зазнають впливу з боку альтернативних варіантів планованої діяльності; опису та оцінки можливого кумулятивного впливу; документів підтвердження інженерного забезпечення.

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне визначити у Законі чіткий перелік підстав для ухвалення рішення про відмову у видачі висновку з ОВД.

10. Подання суб'єктом господарювання органу державної влади або органу місцевого самоврядування звіту з ОВД, звіту про громадське обговорення та висновку з ОВД для отримання від відповідного органу рішення про провадження планової діяльності, яке має форму документа дозвільного характеру або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

11. Ухвалення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування рішення про провадження суб'єктом господарювання планової діяльності, оприлюднення інформації щодо цього рішення протягом трьох робочих днів з дня його ухвалення.

12. Надання органом державної влади чи органом місцевого самоврядування протягом трьох робочих днів з дня ухвалення рішення про провадження суб'єктом господарювання планової діяльності інформації про нього уповноваженому органу.

13. Ухвалення уповноваженим органом висновку з ОВД та внесення інформації про рішення про провадження планової діяльності до Реєстру протягом трьох робочих днів з дня отримання такої інформації.

14. Забезпечення суб'єктом господарювання здійснення післяпроектного моніторингу (якщо це передбачено висновком з ОВД). Варто зазначити, що наявна редакція Закону не передбачає випадків, коли повинен застосовуватись післяпроектний моніторинг, а також не містить критеріїв, якими повинні керуватись відповідні органи під час влучення у висновок обов'язку його проводити.

Грунтовний аналіз наведених етапів процедури ОВД дає підстави стверджувати, що висновок з ОВД — це лише одна із необхідних складових для законної роботи суб'єктів господарювання в Україні. Зараз процедура є багатоступеневою та ще до початку проектувальних робіт спонукає суб'єкта господарювання провести детальний аналіз впливу своєї діяльності на довкілля, оцінити всі альтернативні варіанти, врахувати думку громадськості та отримати відповідні висновки від уповноважених органів влади. Тільки після здійснення зазначеного — приступити до проектування виробництва. Наразі практика показує, що суб'єктам господарювання виконати всі процедурні вимоги Закону самостійно досить складно. Освоєння бізнесом процедури отримання висновку з ОВД, незважаючи на те, що Закон введено в дію 18.12.2017, і досі триває.

Висновки. Ухвалення та введення в дію Закону є безумовно позитивним кроком на шляху впровадження європейських вимог та стандартів у галузі охорони довкілля в національне законодавство України. Водночас залишаються певні проблемні аспекти реалізації Закону, які потребують подальшого комплексного наукового вивчення та врегулювання на законодавчому рівні. Правові та організаційні засади ОВД наразі чітко прописані у Законі, але їхня практична реалізація відбувається не повною мірою, що дає змогу вести мову про те, що основна мета Закону не є досягнутою. Поки що у зв'язку з некоректністю звітів з ОВД чимала кількість справ з ОВД завершується відмовою у видачі висновків з ОВД або призначенням додаткової ОВД. Оскільки Закон не має чіткого переліку підстав для ухвалення уповноваженими органами влади рішення про відмову у видачі висновку з ОВД, вважаємо за доцільне визначити їх на законодавчому рівні. З метою усунення перешкод для здійснення фахової, обґрунтованої та професійної оцінки звіту

з ОВД, необхідним є ухвалення остаточного варіанта наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про забезпечення участі експертів у здійсненні оцінки впливу на довкілля» та його реєстрація Міністерством юстиції України. Вкрай важливим є запровадження заходів, спрямованих на інформування громадськості щодо механізмів участі у процедурі ОВД. Додатково варто на-

голосити на важливості аналізу практик проведення громадських слухань у процедурі ОВД, підготовленні рекомендацій щодо їхнього вдосконалення тощо.

Зважаючи на те, що досліджувана проблематика охопила великий спектр відносин, які виникають у процесі здійснення ОВД, їхнє висвітлення буде проведено у наступних наукових роботах.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Директива Європарламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28.01.2003 щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища, що замінює Директиву Ради 90/313/ЄЕС. *Офіційний вебпортал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <https://mepr.gov.ua/news/31277.html> (дата звернення: 20.07.2021).
2. Єремеева Н.В. Проблеми правового забезпечення оцінки впливу на довкілля. *Економіка та право*. 2017. № 1 (46). С. 54–60. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2017.01.054>
3. Комарницький В.М., Єрофеев М.І. Питання юридичного визначення термінів з оцінки впливу на довкілля. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 4 (88). С. 195–204. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.88.195-204>
4. Малишева Н., Третяк Т., Шемшученко Ю. Оцінка впливу на довкілля як інструмент охорони екологічних прав людини. *Офіційний вебпортал LexInform*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/otsinka-vplyvu-na-dovkillya-yak-instrument-ohorony-ekologichnyh-prav-lyudyny/> (дата звернення: 20.07.2021).
5. Популярний коментар до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». За заг. ред. О. Кравченко. Львів: Манускрипт, 2018. 60 с.
6. Оцінка впливу на довкілля (ОВД) проектів на територіях мережі. За ред. К.А. Борисенко. Чернівці: Друк Арт. 2021. 240 с.
7. Пропозиції Президента до Закону «Про оцінку впливу на довкілля». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257 (дата звернення: 20.07.2021).
8. Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля. *Офіційний вебпортал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <http://eia.menr.gov.ua/uk/cases> (дата звернення: 20.07.2021).
9. Кашук Д. Що не так в законі про оцінку впливу на довкілля. *Українська правда*. 11.06.2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2018/06/11/637661/> (дата звернення: 20.07.2021).
10. Розгорнута статистика реєстру ОВД до річниці набуття чинності Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». *Екологічний чат-бот SaveEcoBot*. 22.12.2018. URL: <https://www.saveecobot.com/rozgornuta-statistika-reyestru-ovd-do-richnici-nabuttya-chinnosti-zakonu-ukrayini-pro-ocinku-vplyvu-na-dovkillya/> (дата звернення: 20.07.2021).
11. Проводиться обговорення проекту наказу Міндовкілля «Про забезпечення участі експертів у здійсненні оцінки впливу на довкілля». *Офіційний вебпортал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. 29.12.2020. URL: <https://mepr.gov.ua/news/36615.html> (дата звернення: 20.07.2021).
12. Власишина Ю.В. Щодо відмови у видачі висновку з оцінки впливу на довкілля. *П'ятдесяті економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет конференції*. 19.10.2020. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-3564/> (дата звернення 20.07.2021).

Надійшла 21.07.2021

REFERENCES

1. Dyrektyva Yevroparlamentu ta Rady 2003/4/JeS vid 28.01.2003 shchodo svobody dostupu do informatsii vidnosno stanu navkolyshnoho seredovyshcha, shcho zaminiuie Dyrektyvu Rady 90/313/EES. *Ofitsiyniy vebportal Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy*. URL: <https://mepr.gov.ua/news/31277.html> [in Ukrainian].
2. Ieremieieva N.V. Problemy pravovoho zabezpechennia otsinky vplyvu na dovkillia. *Ekonomika ta pravo*. 2017. No. 1 (46). P. 54-60. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2017.01.054> [in Ukrainian].
3. Komarnytskyi V.M., Yerofeiev M.I. Pytannia yurydychnoho vyznachennia terminiv z otsinky vplyvu na dovkillia. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*. 2019. No. 4 (88). P. 195-204. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.88.195-204> [in Ukrainian].

4. Malysheva N., Tretiak T., Shemshuchenko Yu. Otsinka vplyvu na dovkillia yak instrument okhorony ekolohichnykh prav liudyny. *Ofitsiyni vebportal LexInform*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/otsinka-vplyvu-na-dovkillia-yak-instrument-ohorony-ekologichnyh-prav-lyudyny/> [in Ukrainian].
5. Populiarni komentar do Zakonu Ukrainy "Pro otsinku vplyvu na dovkillia". Za zah. red. O. Kravchenko. Lviv: Manuscript, 2018. 60 p. [in Ukrainian].
6. Otsinka vplyvu na dovkillia (OVD) proektiv na terytoriiakh merezhi. Za red. K.A. Borysenko. Chernivtsi: Druk Art. 2021. 240 p. [in Ukrainian].
7. Propozytzii Prezydenta do Zakonu "Pro otsinku vplyvu na dovkillia". *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257 [in Ukrainian].
8. Yedyni reiestr z otsinky vplyvu na dovkillia. *Ofitsiyni vebportal Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy*. URL: <http://eia.menr.gov.ua/uk/cases> [in Ukrainian].
9. Kashchuk D. Shcho ne tak v zakoni pro otsinku vplyvu na dovkillia. *Ukrainska pravda*. 11.06.2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2018/06/11/637661/> [in Ukrainian].
10. Rozghornuta statystyka reiestru OVD do richnytsi nabuttia chynnosti Zakonu Ukrainy "Pro otsinku vplyvu na dovkillia". *SaveEcoBot*. 22.12.2018. URL: <https://www.saveecobot.com/rozghornuta-statistika-reyestru-ovd-do-richnici-nabuttia-chinnosti-zakonu-ukrayini-pro-ocinku-vplyvu-na-dovkillia/> [in Ukrainian].
11. Provodytsia obhovorennia proiektu nakazu Mindovkillia "Pro zabezpechennia uchasti ekspertiv u zdiisnenni otsinky vplyvu na dovkillia". *Ofitsiyni vebportal Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy*. 29.12.2020. URL: <https://mepr.gov.ua/news/36615.html> [in Ukrainian].
12. Vlasyshyna Yu.V. Shchodo vidmovy u vydachi vysnovku z otsinky vplyvu na dovkillia. *Piatdesiati ekonomiko-pravnyi dyskusii: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi internet konferentsii*. 19.10.2020. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-3564/> [in Ukrainian].

Received 21.07.2021

A.O. Volkova

State Organization "V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine", Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-3155-6592

LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

The article notes that economic priorities remain subordinated to economic activity, and the economic development of the state is supported by unbalanced activities of natural resources. It should be emphasized that after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, our state undertook to be involved in the harmonization of environmental legislation with European ones. One such step was the adoption of the Law of Ukraine "On Environmental Impact Assessment", according to which most enterprises must go through an environmental impact assessment procedure when planning their activities that will have an impact on the environment. Emphasis is placed on the fact that environmental impact assessment is an administrative procedure that has clearly defined stages, rights and responsibilities of its subjects and is carried out by the competent authorities. Legal and organizational aspects of environmental impact assessment are identified. The stages of the environmental impact assessment procedure are analyzed. It is substantiated that the decision on the obligation to carry out an environmental impact assessment for the planned activity is made by the subjects of this activity. However, it is emphasized that the current legislation does not define the entity that has the right and obligation to monitor the compliance of decisions with these criteria if the entity believes that its activities do not fall under the criteria of mandatory impact assessment on the environment. It is determined that the environmental impact assessment procedure is aimed at the development of environmentally friendly economic activities, achieving a balance of interests of economic entities, residents of the territory in which these activities are carried out and the state. Emphasis is placed on the fact that the legal and organizational framework for environmental impact assessment is currently clearly spelled out in the legislation, but their practical implementation is not in full, which suggests that the main purpose of the Law of Ukraine "On Environmental Impact Assessment" is not achieved. It is concluded that the environmental impact assessment procedure is multi-stage.

Keywords: ecological safety, environment, environmental impact assessment, planned activity, economic entity.