

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Антонюк У. В., Джуган В. О.

ВСТУП

Вимогою сьогодення в Україні в контексті світових глобалізаційних та інтеграційних процесів є реформування екологічних правовідносин з огляду на міжнародні та європейські стандарти охорони довкілля й забезпечення екологічної безпеки, а також апроксимація екологічного законодавства України до європейського законодавства про охорону навколишнього середовища. Позитивною тенденцією в цьому контексті стало прийняття довгоочікуваного Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року, який набрав чинності 18 грудня 2017 року, адже саме цим нормативно-правовим актом скасовано інститут екологічної експертизи, натомість запроваджено нову систему оцінювання екологічного ризику, яка дає громадськості змогу на ранніх чи початкових стадіях брати участь в обговоренні планованої діяльності шляхом формування переліку питань, які будуть досліджуватися під час оцінювання впливу на довкілля, впливати на вибір альтернативного місця здійснення планованої діяльності, а також на впровадження переліку заходів, які зменшуватимуть вплив на довкілля такої діяльності. У сучасних умовах ще важко оцінювати результативність і дієвість на практиці цього нормативно-правового акта через незначний строк його дії. Водночас беззаперечною є значущість цієї процедури для врегулювання відносин у сфері прийняття екологічно значимих рішень із залученням екологічно зацікавленої громадськості. Крім того, оцінювання впливу на довкілля – це європейська модель охорони навколишнього середовища. Тому її запровадження в Україні є надзвичайно важливим і з погляду євроінтеграційних процесів у контексті гармонізації та апроксимації національного екологічного законодавства до європейських стандартів охорони довкілля. Отже, сьогодні надзвичайно актуальною є постановка питання про правові засади здійснення оцінювання впливу на довкілля, його зміст, сутнісні характеристики й особливості тощо. Ця процедура першочергово має на меті запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля, раціональне використання та відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження

господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів. Тому важливим аспектом оцінювання впливу на довкілля є також захист екологічних прав громадян, оскільки завдяки прозорій і відкритій процедурі оцінки впливу на довкілля із залученням екологічно зацікавленої громадськості можна запобігти екологічним ризикам планованої діяльності й, отже, у перспективі захистити екологічні права, свободи та інтереси громадян. Усе це в комплексі й зумовлює актуальність дослідження, метою якого є аналіз поняття, змісту, принципів оцінювання впливу на довкілля в Україні, а також його значення в механізмі гарантування екологічних прав громадян.

1. Поняття та зміст оцінювання впливу на довкілля в Україні

Відповідно до юридичної конструкції, закріпленої Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», оцінювання впливу на довкілля визначається як процедура, що передбачає: 1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінювання впливу на довкілля; 2) проведення громадського обговорення; 3) аналіз уповноваженим органом інформації, наданої у звіті з оцінювання 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 оцінювання транскордонного впливу, іншої інформації; 4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінювання впливу на довкілля; 5) урахування висновку з оцінювання впливу на довкілля в рішенні про провадження планованої діяльності¹.

Тобто зміст оцінювання впливу на довкілля визначається через призму послідовних стадій його проведення зі складанням висновку оцінювання впливу на довкілля. Водночас у цьому контексті досить слушним і необхідним є саме п. 5 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», де вказується й про необхідність урахування висновку оцінювання впливу на довкілля в рішенні про провадження планованої діяльності. Отже, констатується значимість цієї процедури постфактум і її вплив на прийняття кінцевого екологічно значимого рішення. Отже, оцінювання впливу на довкілля – це процес прийняття екологічно значимого рішення. Із цього приводу варто відзначити, що попередня процедура, а саме екологічна експертиза, коли мова йшла

¹ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

про діяльність, що планується, передбачала також необхідність проведення процедури оцінювання впливу на навколишнє природне середовище (далі – ОВНС) згідно з державними будівельними нормами України (Додаток В ДБН А.2.2-1-2603)², але на зовсім інших засадах. Зокрема, попередня процедура ОВНС була допоміжним етапом у механізмі проведення державної екологічної експертизи, а точніше складником підготовки передпроектної документації, і передбачала формальне вивчення громадської думки щодо тих або інших проектів впливу на довкілля. Разом із тим, як зазначається в аналітичному порівняльному огляді європейського й українського законодавства та рекомендаціях щодо впровадження європейських стандартів в Україні, практична реалізація права громадськості брати участь у розробленні ОВНС на належному рівні не забезпечувалася. Насамперед й інвестори, і розробники ОВНС не розцінювали громадськість як суб'єкта, який може позитивно вплинути на якість проектних документів, у кращому разі зводили вимоги законодавства щодо участі громадськості до їх формального виконання з використанням усіх можливих прогалин у нормативних актах для зведення можливості реальної участі до мінімуму³.

Отже, якщо попередня модель ОВНС, яка існувала в Україні до 2017 року, була лише черговим етапом підготовки передпроектної чи проектної документації для більш складного й важливого процесу – проведення державної екологічної експертизи, то в сучасних реаліях законодавець змінив акценти й визначив оцінювання впливу на довкілля як автономний і невід'ємний процес прийняття екологічно значимого рішення із залученням громадськості й урахуванням її потреб, інтересів. Саме на таких засадах ґрунтується ідеологія оцінювання впливу на довкілля в США та країнах ЄС⁴. Варто відмітити, що в російському екологічному законодавстві процедура оцінювання впливу на навколишнє середовище й в умовах сьогодення

² Державні будівельні норми України ДБН А.2.2-1-2003 Проектування склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. URL: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/dbn-a-2-2-1-2003.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

³ Сндрюшка Є., Алексеева Є., Скрильніков Д. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. Львів : ЕПЛ, 2013. С. 13. URL: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu-2013-10-21.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

⁴ ОВНС на Заході і в Україні. Відмінності і подібність. URL: <https://learn.ztu.edu.ua/> (дата звернення: 11.02.2020).

продовжує розглядатися лише як стадія, що передує обов'язковій екологічній експертизі⁵.

Щоб повною мірою зрозуміти значимість оцінювання впливу на довкілля, уважаємо за необхідне детальніше зупинитися на характеристиці її кінцевого результату, а саме висновку оцінювання впливу на довкілля. Як уже зазначалося вище, п. 5 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» вказує про таку важливу ознаку, як необхідність урахування висновку оцінювання впливу на довкілля в рішенні про провадження планованої діяльності⁶. Тобто констатується дійсна та реальна значимість цієї процедури і її вплив на прийняття кінцевого екологічно значимого рішення. Зокрема, у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» зазначається, що висновок з оцінювання впливу на довкілля враховується під час прийняття рішення про провадження планованої діяльності та може бути підставою для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності. Тобто цей висновок як дозвоільний документ є підставою для провадження планованої діяльності. Більше того, відповідно до ч. 2 ст. 12 зазначеного вище Закону, порушення процедури здійснення оцінювання впливу на довкілля, безпідставне й необґрунтоване неврахування чи неналежне врахування результатів участі громадськості, інші порушення законодавства у сфері оцінювання впливу на довкілля є підставами для скасування висновку з оцінювання впливу на довкілля та рішення про провадження планованої діяльності в судовому порядку⁷. Тому висновок оцінювання впливу на довкілля є і підставою для відмови у провадженні планованої діяльності, що, безумовно, є надзвичайно правильним і необхідним кроком.

Ще однією важливою характеристикою оцінювання впливу на довкілля є її гласність. Так, у процесі оцінювання впливу на довкілля забезпечується своєчасне, адекватне та ефективне інформування громадськості. Тому можна дійти висновку, що, з одного боку, ця процедура є формою участі громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень, а з іншого – слугує гарантією забезпечення екологічних прав громадян, а саме: права кожного на чисте й безпечне для життя

⁵ Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2010. С. 322–323.

⁶ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

⁷ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

та здоров'я довкілля, права вільного доступу до екологічної інформації тощо⁸.

Також варто вказати й про те, що Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» в п. 2 ст. 1 розглядає громадськість як одну чи більше фізичних або юридичних осіб, їхні об'єднання, організації або групи⁹. Це є позитивним кроком і повною мірою відповідає міжнародним стандартам охорони навколишнього середовища й захисту екологічних прав, зокрема Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції)¹⁰. Більше того, оцінювання впливу на довкілля є віддзеркаленням європейської моделі захисту екологічних прав, центральне місце в ній посідають саме представники екологічно зацікавленої громадськості з метою вивчення громадської думки щодо планованої діяльності та її можливих екологічних ризиків у перспективі. Про це прямо зазначалося й на прес-конференції «Два місяці новому Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Що змінилося після скасування екологічної експертизи?»¹¹, яка проведена профільним міністерством у березні 2018 року, а саме: оцінювання впливу на довкілля – це європейський стандарт, що гарантує людям, які живуть в околицях, де можна буде реалізовувати проект, належним чином оцінити, наскільки він буде впливати на довкілля, даватиме змогу уникнути будівництва, яке суперечить інтересам територіальних громад. Тобто на першому місці мають бути саме екологічні інтереси громадян, виключно лише за таких умов можна гарантувати їхні конституційні екологічні права.

До характеристик оцінювання впливу на довкілля варто зарахувати й сферу її застосування. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», діє принцип її обов'язковості, тобто

⁸ Антонюк У.В. Громадська екологічна діяльність як гарантія забезпечення екологічних прав в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Випуск 35. Частина 1. Том 2. С. 69–72.

⁹ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁰ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015/page2 (дата звернення: 11.02.2020).

¹¹ Два місяці новому Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Що змінилося після скасування екологічної експертизи? : прес-конференція Міністерства екології та природних ресурсів України, м. Київ, 13 березня 2018 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2419890-zakon-ukraini-pro-ocinku-vplivu-na-dovkilla-so-zminilos-pisla-skasuvanna-ekologichenoi-ekspertizi.html> (дата звернення: 11.02.2020).

здійснення оцінювання впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності, визначеної нормативно, і така планована діяльність підлягає оцінюванню впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності¹². Варто зазначити, що в п. є ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» також закріплено принцип обов'язковості оцінювання впливу на довкілля¹³. Під час проведення попередньої процедури, зокрема екологічної експертизи, теж частково застосовувався цей принцип. Так, згідно з ч. 3 ст. 13 Закону України «Про екологічну експертизу»¹⁴, здійснення державної екологічної експертизи обов'язковим для видів діяльності й об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Тобто принцип обов'язковості екологічної експертизи діяв виключно щодо діяльності й об'єктів підвищеної екологічної небезпеки. Що ж стосується оцінювання впливу на довкілля, то в ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» подано розширений перелік видів планованої діяльності, які підлягають цій процедурі, що розділені на дві категорії, переважною мірою йдеться про види діяльності й об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Отже, сам факт включення виду діяльності до частин другої чи третьої статті 3 Закону означає обов'язковість проведення оцінювання впливу на довкілля для таких видів діяльності¹⁵.

Варто вказати, що нормативно також визначено й види діяльності, які не підлягають оцінюванню впливу на довкілля, а саме плановану діяльність, спрямовану виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, наслідків антитерористичної операції на території проведення антитерористичної операції на період її проведення, відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, оцінювання впливу на довкілля здійснюється з дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з урахуванням стану довкілля в місці, де планується

¹² Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

¹³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-12. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁴ Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. *ВВРВ*. 2017. № 29. Ст. 315). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁵ Третяк Т.О. Процедура оцінки впливу на довкілля у проєкті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 1. С. 146–147.

провадити плановану діяльність, екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності й видів сукупного впливу (прямого й опосередкованого) на довкілля, у тому числі з урахуванням впливу наявних об'єктів, планованої діяльності й об'єктів, щодо яких отримано рішення про провадження планованої діяльності або розглядається питання про прийняття таких рішень¹⁶.

Звісно, сьогодні ще дуже складно оцінити всі позитивні та негативні аспекти дієвості та результативності процедур щодо оцінки впливу на довкілля, зважаючи на незначний строк дії Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Водночас за два місяці його дії в 2018 році в Єдиному реєстрі оцінки впливу на довкілля спостерігалася тенденція, що зростає, подання документів зацікавленими суб'єктами господарювання. Зокрема, за перший рік дії процедури в Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля було зареєстровано 2365 справ і видано 490 висновків про оцінку впливу на довкілля¹⁷. Якщо порівнювати з нашими сусідами, то в Польщі по цій процедурі щорічно реєструється приблизно 1500 заявок¹⁸.

2. Принципи оцінювання впливу на довкілля в Україні

Оцінювання впливу на довкілля – це інноваційний інститут екологічного законодавства України, який запроваджено у 2017 році в контексті гармонізації національного законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища з європейськими стандартами у сфері забезпечення екологічних прав і гарантування екологічної безпеки. Безумовно, що правозастосовна практика в цій сфері відносин є незначною, оскільки налічує лише 2 роки. Тому в сучасних умовах ще складно оцінити всі переваги та недоліки запровадження цієї моделі відносин. Водночас надзвичайно важливо на початкових етапах упровадження оцінювання впливу на довкілля визначити керівні, відправні та засадничі положення, на яких має ґрунтуватися процес її

¹⁶ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁷ У Мінприроди нагадали, що недотримання висновку про ОВД може стати причиною зупинки роботи підприємства. URL: <https://menr.gov.ua/news/33126.html> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁸ Два місяці новому Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Що змінилося після скасування екологічної експертизи? : прес-конференція Міністерства екології та природних ресурсів України, м. Київ, 13 березня 2018 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/2419890-zakon-ukraini-pro-ocinku-vplivu-na-dovkilla-so-zminilosa-pislas-kasuvanna-ekologichenoi-ekspertizi.html> (дата звернення: 11.02.2020).

здійснення, оскільки це в перспективі впливатиме на її результативність та ефективність.

Варто відзначити, що в Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» відсутня окрема норма, у межах якої були б системно визначені принципи реалізації цієї процедури, хоча в преамбулі до цього Закону вказується, що він установлює правові та організаційні засади оцінювання впливу на довкілля. У контексті кореляції з попередницею оцінювання впливу на довкілля, яка існувала в Україні до 2017 року, зокрема екологічною експертизою, варто згадати про те, що в ст. 6 Закону України «Про екологічну експертизу», закріплені основні принципи екологічної експертизи, а саме: гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища; збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів і врахування громадської думки; наукова обґрунтованість, незалежність, об'єктивність, комплексність, варіантність, превентивність, гласність; екологічна безпека, територіально-галузева й економічна доцільність реалізації об'єктів екологічної експертизи, запланованої чи здійснюваної діяльності; державне регулювання; законність¹⁹.

Водночас у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» закріплено лише принцип гласності, який полягає в тому, що в процесі оцінювання впливу на довкілля забезпечується своєчасне, адекватне й ефективне інформування громадськості²⁰. Необхідність закріплення цього принципу в черговий раз, на наше переконання, засвідчує основну відмінність оцінювання впливу на довкілля від екологічної експертизи, оскільки саме оцінювання впливу на довкілля є віддзеркаленням європейської моделі захисту екологічних прав, центральне місце в ній посідають саме представники екологічно зацікавленої громадськості з метою вивчення громадської думки щодо планованої діяльності та її можливих екологічних ризиків у перспективі. Крім того, принцип гласності як ключовий принцип оцінювання впливу на довкілля вказує на багатогранний, поліфункціональний характер цієї процедури, про що неодноразово вказувалося в юридичній літературі²¹,

¹⁹ Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. ВВРУ. 2017. № 29. Ст. 315). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).

²⁰ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

²¹ Антонюк У.В. Правове регулювання оцінки впливу на довкілля в Україні. *Science Review*. 2018. № 6 (13). Т. 2. С. 54–55.

адже, з одного боку, ця процедура є формою участі громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень, а з іншого – слугує гарантією забезпечення екологічних прав громадян, а саме: права кожного на чисте й безпечне для життя та здоров'я довкілля, права вільного доступу до екологічної інформації тощо. Участь представників екологічно зацікавленої громадськості в проведенні оцінювання впливу на довкілля має стати яскравим прикладом активної громадської екологічної діяльності, яка, у свою чергу, є альтернативою державній управлінській діяльності в екологічній сфері, а також невід'ємним інструментом захисту екологічних прав громадян²². Тому оцінювання впливу на довкілля необхідно розглядати як неодмінний складник механізму гарантування екологічних прав в Україні. Безумовно, попередня процедура, а саме екологічна експертиза, також передбачала своїм завданням захист екологічних прав та інтересів громадян і держави (ст. 3 Закону України «Про екологічну експертизу»²³) та можливість участі представників громадськості в її ініціюванні й проведенні, водночас досить дискусійним було питання про їхню дійсну результативність і реальну законну можливість впливати на процес прийняття екологічно значимих рішень у процесі здійснення таких процедур.

Позиція законодавця не визначати в Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» перелік принципів здійснення цієї процедури залишає це питання відкритим для наукового обговорення, а перелік принципів невичерпним. Тому в науковій літературі пропонується виділяти такі принципи оцінювання впливу на довкілля: об'єктивність початкових даних, порівняльний підхід, відстеження причинно-наслідкових зв'язків, відкритість для громадськості принцип передбачуваної екологічної загрози; принцип повноти представленої інформації та її достовірності; принцип застосування оцінювання впливу на довкілля як інструменту формування рішень на початкових етапах проектування й доступність на цих же етапах інформації щодо проектних рішень для громадськості; принцип розгляду у взаємозв'язку технологічних, технічних, соціальних, природоохоронних та економічних показників проектних пропозицій; принцип альтернативності проектних рішень, формування нових

²² Антонюк У.В. Захист екологічних прав в Україні у контексті оцінки впливу на довкілля. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 52. Том 2. С. 18.

²³ Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. *ВВРВ*. 2017. № 29. Ст. 315). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).

варіантів; принцип відповідальність замовника (ініціатора) діяльності за наслідки реалізації проектних рішень тощо²⁴.

З огляду на чинне екологічне законодавство України, яке регламентує порядок та особливості здійснення оцінювання впливу на довкілля, зокрема Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», пропонуємо як принципи оцінювання впливу на довкілля розглядати такі принципи:

– принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки, сутність якого полягає в тому, що оцінювання впливу на довкілля спрямовано на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля, раціональне використання й відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів;

– принцип гарантування безпечного для життя і здоров'я довкілля: мета оцінювання впливу на довкілля спрямована на реалізацію та захист екологічних прав громадян, насамперед конституційного права кожного на чисте й безпечне для життя та здоров'я довкілля;

– принцип гласності оцінювання впливу на довкілля, сутність якого полягає в тому, що в процесі оцінювання впливу на довкілля забезпечується своєчасне, адекватне й ефективне інформування громадськості, а також активне залученням громадськості до участі в проведенні цієї процедури;

– принцип забезпечення балансу (урахування) державних, громадських і приватних інтересів у процесі проведення оцінювання впливу на довкілля;

– принцип обов'язковості оцінювання впливу на довкілля: здійснення оцінювання впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності, визначеної ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

– принцип законності оцінювання впливу на довкілля, сутність якого принципу полягає в тому, що процедура оцінювання впливу на довкілля повинна здійснюватися в порядку, визначеному законами України.

²⁴ Сндрюшка Є., Алексеева Є., Скрильніков Д. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. Львів : ЕПЛІ, 2013. С. 33–35. URL: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu-2013-10-21.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

Отже, у сучасних умовах на рівні чинного екологічного законодавства України не визначено принципи оцінювання впливу на довкілля, що відкриває широкі можливості для наукової полеміки. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» акцентує увагу лише на принципі гласності цієї процедури. Така позиція законодавця, на наше переконання, з одного боку, є виправданою з тих міркувань, що своєчасне, відкрите інформування й залучення представників громадськості під час оцінювання впливу на довкілля є ключовою та відмінною ознакою цієї європейської моделі відносин, з іншого боку, процедура оцінювання впливу на довкілля повинна ґрунтуватися й на інших, не менш важливих принципах, а саме: принципі пріоритетності вимог екологічної безпеки; принципі гарантування безпечного для життя і здоров'я довкілля; принципі забезпечення балансу (урахування) державних, громадських і приватних інтересів у процесі проведення оцінювання впливу на довкілля; принципі обов'язковості оцінювання впливу на довкілля; принципі законності оцінювання впливу на довкілля тощо, оскільки лише в комплексі всі ці базові та ключові принципи дадуть змогу забезпечити ефективне та результативне проведення оцінювання впливу на довкілля. Тому вважаємо за необхідне в окремій статті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначити системно базові принципи оцінювання впливу на довкілля.

3. Оцінювання впливу на довкілля та захист екологічних прав в Україні

Оцінювання впливу на довкілля, на наше переконання, певною мірою можна й навіть необхідно розглядати як гарантію захисту екологічних прав громадян. Зокрема, виключний перелік гарантій забезпечення екологічних прав міститься в ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». До них належать:

а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення й поліпшення стану навколишнього природного середовища;

б) обов'язок центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні й інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги під час планування, розміщення продуктивних сил, будівництва та експлуатації об'єктів економіки;

в) участь громадських організацій і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища;

г) здійснення державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

д) компенсація в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

е) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

є) створення й функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації²⁵.

Якщо детально проаналізувати цей перелік на предмет кореляційного аналізу з оцінюванням впливу на довкілля, то можна зробити такі висновки:

1) оцінювання впливу на довкілля може розглядатися як захід, який спрямований на запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності, у цьому випадку планованої, на навколишнє природне середовище, оскільки основна мета оцінювання впливу на довкілля є саме превентивною й передбачає запобігання екологічним ризикам для довкілля й життєдіяльності людей у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, тобто будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, у тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей і 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 факторів²⁶;

2) оцінювання впливу на довкілля передбачає обов'язкове залучення громадськості, громадських об'єднань та окремих громадян під час його провадження з метою вивчення громадської думки й урахування громадських інтересів. Це прямо закріплено в ч. 1 ст. 4 Закону

²⁵ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-12. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.02.2020).

²⁶ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

України «Про оцінку впливу на довкілля», зокрема в процесі оцінювання впливу на довкілля забезпечується своєчасне, адекватне та ефективне інформування громадськості;

3) оцінювання впливу на довкілля є екологічною вимогою під час планування, розміщення продуктивних сил, будівництва та експлуатації об'єктів економіки. Більше того, висновок оцінювання впливу на довкілля враховується під час прийняття рішення про провадження планованої діяльності й може бути підставою для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності. Тобто цей висновок як дозвільний документ є підставою для провадження планованої діяльності. Більше того, відповідно до ч. 2 ст. 12 зазначеного вище Закону, порушення процедури здійснення оцінювання впливу на довкілля, безпідставне та необгрунтоване неврахування чи неналежне врахування результатів участі громадськості, інші порушення законодавства у сфері оцінювання впливу на довкілля є підставами для скасування висновку з оцінювання впливу на довкілля та рішення про провадження планованої діяльності в судовому порядку. Тому висновок оцінювання впливу на довкілля є й підставою для відмови в провадженні планованої діяльності, що, безумовно, має сенс;

4) оцінювання впливу на довкілля також можна, на наш погляд, розглядати з погляду й широкомасштабних державних заходів, які спрямовані на підтримання, відновлення та поліпшення стану навколишнього природного середовища, адже суб'єктами оцінювання впливу на довкілля, відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», є суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності й прирівнюються до суб'єктів господарювання, уповноважений центральний орган, уповноважені територіальні органи, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість, а в окремих випадках держава походження та зачеплена держава. Оскільки, кінцева мета оцінювання впливу на довкілля спрямована на прийняття екологічно значимого рішення щодо провадження чи відмови в провадженні планованої діяльності, таку процедуру доцільно розглядати і як захід держави, націлений на охорону довкілля та його збереження;

5) оцінювання впливу на довкілля може бути й формою громадського контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», висновок

з оцінювання впливу на довкілля, інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування в процесі здійснення оцінювання впливу на довкілля можуть бути оскаржені будь-якою фізичною чи юридичною особою в судовому порядку; порушення процедури здійснення оцінювання впливу на довкілля, безпідставне та необґрунтоване неврахування чи неналежне врахування результатів участі громадськості, інші порушення законодавства у сфері оцінювання впливу на довкілля є підставами для скасування висновку з оцінювання впливу на довкілля та рішення про провадження планованої діяльності в судовому порядку;

б) у процесі проведення оцінювання впливу на довкілля передбачено ще один гарантійний момент – невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону довкілля. Зокрема, у ст. 15 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» міститься перелік правопорушень, які стосуються проведення цієї процедури. Водночас у ст. 16 зазначеного вище Закону передбачено, що діяльність суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, яка провадиться з порушенням законодавства про оцінювання впливу на довкілля, може бути тимчасово заборонена (зупинена) – до виконання встановлених у висновку з оцінювання впливу на довкілля екологічних умов зупиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) та одиниць обладнання; припинена – повністю припиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) та одиниць обладнання. При цьому в разі тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів підприємства загалом чи окремих його цехів (дільниць) та одиниць обладнання²⁷.

Отже, оцінювання впливу на довкілля, зважаючи на свою поліфункціональну природу, тісно переплітається з гарантіями екологічних прав. Тому вона може розглядатися як важливий і невід'ємний складник усіх видів гарантій забезпечення екологічних прав, свобод та інтересів в Україні²⁸. Більше того, кореляційний аналіз оцінювання впливу на довкілля з гарантіями екологічних прав, які визначені нормативно, свідчить про те, що оцінювання впливу на довкілля може

²⁷ Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

²⁸ Антонюк У.В. Гарантії екологічних прав: проблеми наукової та нормативно-правової диференціації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. № 3 (6). С. 110.

бути не лише формою участі екологічно зацікавленої громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень, а й елементом державної та муніципальної діяльності щодо забезпечення й гарантування екологічних прав в Україні.

ВИСНОВКИ

Отже, зміст оцінювання впливу на довкілля свідчить про його поліфункціональне значення. Зокрема, оцінювання впливу на довкілля варто розглядати через призму таких його характеристик: самостійну та автономну функцію екологічного управління; підставу для провадження планованої діяльності чи відмови в її провадженні; гарантію забезпечення екологічних прав та інтересів громадян; форму участі громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень. Такий багатопрофільний юридичний зміст оцінювання впливу на довкілля однозначно свідчить про його надзвичайну важливість і значимість у механізмі охорони довкілля, оскільки лише за умови врахування всіх цих характеристик можна стверджувати про дійсну та реальну можливість запобігти шкоді довкіллю, забезпечити екологічну безпеку, раціональне природокористування в процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на екосистему, з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів.

Беззаперечним є той факт, що оцінювання впливу на довкілля в сучасних українських реаліях є значно прогресивнішим, ніж екологічна експертиза, зважаючи на високий запобіжний ефект першого, і пропагує європейські цінності в охороні навколишнього середовища, які є надзвичайно важливими та необхідними для України. У сучасних умовах на рівні чинного екологічного законодавства України не визначено принципи оцінювання впливу на довкілля, що відкриває широкі можливості для наукової полеміки. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» акцентує увагу лише на принципі гласності цієї процедури. Така позиція законодавця, на наше переконання, з одного боку, є виправданою з тих міркувань, що своєчасне, відкрите інформування й залучення представників громадськості під час проведення оцінювання впливу на довкілля є ключовою та відмінною ознакою цієї європейської моделі відносин, з іншого боку, процедура оцінювання впливу на довкілля повинна ґрунтуватися й на інших, не менш важливих принципах, а саме: принципі пріоритетності вимог екологічної безпеки; принципі гарантування безпечного

для життя і здоров'я довкілля; принципи забезпечення балансу (урахування) державних, громадських і приватних інтересів у процесі проведення оцінювання впливу на довкілля; принципи обов'язковості оцінювання впливу на довкілля; принципи законності оцінювання впливу на довкілля тощо, оскільки лише в комплексі всі ці базові та ключові принципи дадуть змогу забезпечити ефективне та результативне проведення оцінювання впливу на довкілля. Тому вважаємо за необхідне в окремій статті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначити системні базові принципи оцінювання впливу на довкілля.

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджено актуальні питання правового регулювання оцінювання впливу на довкілля в Україні. Доведено багатофільний юридичний зміст оцінювання впливу на довкілля та його надзвичайну важливість і значимість у механізмі охорони довкілля й захисту екологічних прав громадян. Проведено кореляційний аналіз оцінювання впливу на довкілля з екологічною експертизою, визначено перспективні переваги першого. Також обґрунтовується положення, що оцінювання впливу на довкілля варто розглядати як самостійну гарантію забезпечення екологічних прав в Україні, адже оцінювання впливу на довкілля є не лише формою участі екологічно зацікавленої громадськості під час прийняття екологічно значимих рішень чи формою громадського екологічного контролю, а й елементом державної та муніципальної діяльності в механізмі охорони довкілля. Окрему увагу звернено на принципи здійснення оцінювання впливу на довкілля, зокрема принцип гласності. Унесено пропозицію включити до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» окрему статтю, яка б визначала базові принципи оцінювання впливу на довкілля. Водночас указується, що лише за умови формування в Україні відкритої, прозорої та чіткої процедури оцінювання впливу на довкілля можна стверджувати про серйозний крок уперед на шляху до європейських стандартів життя. Важливу роль для досягнення цих цілей мають відіграти не лише об'єктивність і неупередженість представників влади, а й чесність і відкритість бізнесових структур, а також високий рівень екологічної правосвідомості й культури зацікавленої громадськості та окремих громадян у процесі здійснення оцінювання впливу на довкілля в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

2. Державні будівельні норми України ДБН А.2.2-1-2003 Проектування склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. URL: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/dbn-a-2-2-1-2003.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

3. Єндрощка Є., Алексеева Є., Скрильніков Д. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. Львів: ЕПЛ, 2013. 96 с. URL: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu-2013-10-21.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

4. ОВНС на Заході і в Україні. Відмінності і подібність. URL: <https://learn.ztu.edu.ua/> (дата звернення: 11.02.2020).

5. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2010. 720 с.

6. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

7. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

8. Антонюк У.В. Громадська екологічна діяльність як гарантія забезпечення екологічних прав в Україні *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Випуск 35. Частина 1. Том 2. С. 69–72.

9. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015/page2 (дата звернення: 11.02.2020).

11. Два місяці новому Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Що змінилося після скасування екологічної експертизи?: прес-конференція Міністерства екології та природних ресурсів України, м. Київ, 13 березня 2018 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric->

presshall/2419890-zakon-ukraini-pro-ocinku-vplivu-na-dovkilla-so-zminilosa-pisla-skasuvanna-ekologichnoi-ekspertizi.html (дата звернення: 11.02.2020).

12. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-12 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.02.2020).

14. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. *ВВР*. 2017. № 29. Ст. 315). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр> (дата звернення: 11.02.2020).

15. Третяк Т.О. Процедура оцінки впливу на довкілля у проекті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 1. С. 141–147.

16. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

17. У Мінприроди нагадали, що недотримання висновку про ОВД може стати причиною зупинки роботи підприємства. URL: <https://menr.gov.ua/news/33126.html> (дата звернення: 11.02.2020).

18. Два місяці новому Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Що змінилося після скасування екологічної експертизи? : прес-конференція Міністерства екології та природних ресурсів України, м. Київ, 13 березня 2018 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2419890-zakon-ukraini-pro-ocinku-vplivu-na-dovkilla-so-zminilosa-pisla-skasuvanna-ekologichnoi-ekspertizi.html> (дата звернення: 11.02.2020).

19. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. *ВВР*. 2017. № 29. Ст. 315). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).

20. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

21. Антонюк У.В. Правове регулювання оцінки впливу на довкілля в Україні. *Science Review*. 2018. № 6 (13). Т. 2. С. 51–56.

22. Антонюк У.В. Захист екологічних прав в Україні у контексті оцінки впливу на довкілля. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 52. Том 2. С. 18–22.

23. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 23.05.2017 № 2059-VIII. ВВРУ. 2017. № 29. Ст. 315. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр> (дата звернення: 11.02.2020).

24. Єндрощка Є., Алексєєва Є., Скрильніков Д. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. Львів: ЕПЛ, 2013. 96 с. URL: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu-2013-10-21.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

25. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-12. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.02.2020).

26. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

27. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення: 11.02.2020).

28. Антонюк У.В. Гарантії екологічних прав: проблеми наукової та нормативно-правової диференціації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. № 3 (6). С. 101–112.

Information about authors:

Antonyuk U. V.,

Ph.D., Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil
and Commercial Law and Process
Ivano-Frankivsk Law School
National University Odessa Law Academy
13, Maksimovicha str., Ivano-Frankivsk, Ukraine

Dguhan V. O.,

Ph.D., Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil
and Commercial Law and Process
Ivano-Frankivsk Law School
National University Odessa Law Academy
13, Maksimovicha str., Ivano-Frankivsk, Ukraine

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-43-3/1.15>