

УДК 349.6 (477)

**А. С. ЄВСТІГНЄЄВ**

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

### **ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Складна екологічна ситуація в Україні, що склалась останнім часом, обумовлена в тому числі суттєвими латентними порушеннями екологічної безпеки (далі – ЕБ) внаслідок здійснення діяльності із спеціального природокористування. За таких умов виникає обґрунтована потреба у визначених чинним законодавством засобах попередження вищевказаних порушень, які найбільш ефективно можна реалізувати на стадії санкціонування з боку держави в особі уповноважених органів здійснення відповідних видів діяльності, що опосередковується у процедурах видачі дозвільних документів. Зазначені правові засоби, на нашу думку, мають відповідати євроінтеграційним зобов'язанням України та узгоджуватись із приписами законодавства ЄС з відповідних питань, що вимагає формулювання відповідних пропозицій.

Слід звернути увагу на те, 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, в яких би наводились конкретні пропозиції (правові моделі) щодо правового регулювання забезпечення ЕБ у сфері спеціального природокористування у науці екологічного права не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

Слід зазначити, що, на нашу думку, процедури забезпечення ЕБ спеціального природокористування на стадії видачі відповідних дозвільних документів, мають полягати у проведенні попередньої оцінки екологічної безпечності такого природокористування у майбутньому, після отримання дозвільного документа на його здійснення.

При формулюванні пропозицій в цій статті слід врахувати прийняття Верховною Радою України 23 травня 2017 р. Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», який є наслідком імплементації передбачених Директивою № 2011/92/ЄС процедур у національне законодавство, адже внаслідок цього деякі види спеціального природокористування набувають статусу безпосередніх об'єктів зазначеної оцінки (**перша група видів спеціального природокористування, при здійсненні яких слід забезпечувати ЕБ**). До таких видів природокористування у ст. 3 зазначеного закону, зокрема, віднесені: 1) будівництво: гідротехнічних споруд морських та річкових портів, які можуть приймати судна тоннажністю понад 1350 тонн; глибоководних суднових ходів, у тому числі у природних руслах річок, спеціальних каналів на суходолі та у мілководних морських акваторіях, придатних для проходження суден тоннажністю понад 1350 тонн; 2) поводження з відходами: операції у сфері поводження з небезпечними відходами (зберігання, оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення); операції у сфері поводження з побутовими та іншими відходами (оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення) обсягом 100 тонн на добу або більше; 3) забір підземних вод або штучне поповнення підземних вод із щорічним забором води або щорічним об'ємом води, що поповнюється, 10 мільйонів кубічних метрів або більше; 4) греблі, водосховища та інші об'єкти, призначені для утримання та постійного зберігання води, коли нові або додаткові об'єми затриманої води перевищують 10 мільйонів кубічних метрів; 5) видобування нафти та природного газу на континентальному шельфі; 6) кар'єри та видобування корисних копалин відкритим способом, їх перероблення чи збагачення на місці на площі понад 25 гектарів або видобування торфу на площі понад 150 гектарів; 7) установки для очищення стічних вод продуктивністю, що перевищує еквівалент чис-

ленності населення в розмірі 150 тисяч осіб; 8) усі суцільні та поступові рубки головного користування та суцільні санітарні рубки на площі понад 1 гектар; усі суцільні санітарні рубки на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; 9) глибоке буріння, у тому числі геотермальне буріння, буріння з метою зберігання радіоактивних відходів, буріння з метою водопостачання (крім буріння з метою вивчення стійкості ґрунтів); 10) сільське господарство, лісівництво та водне господарство: сільськогосподарське та лісгосподарське освоєння, рекультивация та меліорація земель (управління водними ресурсами для ведення сільського господарства, у тому числі із зрошуванням 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, будівництво меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем; насадження лісу (крім лісовідновлювальних робіт) на площі понад 20 гектарів або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах на площі 5 гектарів і більше; зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення (якщо нове призначення належить хоча б до одного виду діяльності, віднесені у ст. 2 закону до першої або другої категорії об'єктів оцінки) та зміна цільового призначення особливо цінних земель; інтенсивна аквакультура з продуктивністю 10 тонн на рік і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах; намів територій на землях водного фонду; 11) видобувна промисловість: видобування корисних копалин, крім корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками чи землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок з відповідним цільовим використанням; 12) поверхнєве та підземне 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; 13) утилізація, видалення, оброблення, знешкодження, захоронення побутових відходів; 14) видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду; 15) 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.

Деякі види спеціального природокористування, які ми умовно відносимо до **другої групи видів спеціального природокористування, при здійсненні яких слід забезпечувати ЕБ**, є опосередкованими об'єктами оцінки впливу на довкілля, адже вони здійснюються при реалізації видів діяльності, що підлягають оцінці впливу на довкілля (друга група), наприклад, земле- та водокористування, яке здійснюється нафтопереробним заводом – об'єктом оцінки впливу на довкілля відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Крім того, **третьою групою** видів спеціального природокористування **спеціального природокористування, при здійсненні яких слід забезпечувати ЕБ** (вочевидь, найчисельнішою групою), є всі ті види, що не являють собою безпосередні або опосередковані об'єкти оцінки впливу на довкілля. Щодо кожної із вказаних вище груп видів спеціального природокористування на нормативному рівні мають передбачені особливості попередньої оцінки екологічної їх безпечності. Значимо, що загальні засади проведення вказаної вище процедури попередньої оцінки повинні бути визначені на рівні Базового закону та поресурсових законодавчих актів, а загальний порядок проведення такої процедури слід доручити прийняти Кабінету Міністрів України. При цьому такий загальний порядок має обумовлювати особливості застосування передбаченої ним процедури стосовно кожної із трьох виділених вище груп відносин із спеціального природокористування. Водночас окремі особливості досліджуваної процедури щодо окремих видів природокористування, які підлягають оцінці впливу на довкілля, слід передбачити у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля».

Враховуючи викладене вище, пропонуємо наступні три правові моделі (варіанти) правового регулювання відповідних відносин, виділені окремо щодо кожної із трьох вище виділених груп видів спеціального природокористування.

*Варіант 1.* У випадку здійснення певних видів спеціального природокористування, які є об'єктами оцінки впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», перевірку екологічної безпечності таких видів спеціального природокористування слід здійснювати в межах реалізації вказаної процедури оцінки впливу із визначенням відповідних особливостей. Для цього у зазначений закон мають бути внесені окремі зміни і доповнення, спрямовані на уточнення особливостей відповідної оцінки. Насамперед ст. 2 закону слід доповнити четвертою частиною наступного змісту: «Щодо видів діяльності, вказаних в пунктах 8–12, 15, 16 (у випадку здійснення зберігання у підземних сховищах, розміщених у надрах), 17, 21 частини другої цієї статті та в пунктах 2 (перший та другий абзаци), 3 (перший абзац), 4 (другий абзац), 13 частини третьої цієї статті під час процедури оцінки впливу на довкілля здійснюється попередня оцінка їх екологічної безпечності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Частиною другою ст. 6 закону вважаємо доцільним доповнити ще одним абзацом наступного змісту: «У випадку підготовки звіту щодо видів діяльності вказаних у частині четвертій статті 2 цього закону, такий звіт має включати відомості щодо можливих впливів такої діяльності на життя і здоров'я населення, на яке поширюватиметься вплив такої діяльності». Другу частину статті 9 закону пропонуємо доповнити четвертим реченням у наступній редакції: «Висновок з оцінки впливу на довкілля, в якому зазначено про встановлення неможливості екологічно безпечно здійснення вказаних у четвертій частині статті 2 цього закону видів діяльності, є підставою для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності». Третю частину ст. 9 закону пропонуємо доповнити другим абзацом наступного змісту: «Перевірка повноти, достовірності і актуальності даних про екологічну безпечність планованої діяльності, вказаної у четвертій частині статті 2 цього закону, що містяться у наданих суб'єктом господарювання документах, перевіряється у порядку, визначеному Кабіне-

том Міністрів України для попередньої оцінки екологічної безпечності діяльності із спеціального природокористування». П'ята частина ст. 9 закону має бути доповнена третім абзацом, який передбачатиме наступне: «У висновку з оцінки впливу на довкілля щодо видів діяльності, вказаних у четвертій частині статті 2 цього закону мають бути детально відображені результати попередньої оцінки екологічної безпечності такої діяльності із чітким зазначенням результатів такої оцінки (можливо чи неможливо здійснювати плановану діяльність екологічно безпечно) та можливих альтернатив здійснення такої діяльності екологічно безпечно». Враховуючи можливість виникнення спорів, предметом яких буде питання щодо достовірності, повноти і фаховості проведення процедури попередньої оцінки екологічної безпечності відповідних видів діяльності, вважаємо за доцільне прибрати із назви ст. 12 закону словосполучення «в судовому порядку» та доповнити цю статтю такою третьою частиною: «Оскарження рішень, дій або бездіяльності уповноважених осіб при проведенні процедури попередньої оцінки екологічної безпечності видів діяльності, вказаних у четвертій частині статті 2 цього закону, може здійснюватись в позасудовому порядку, визначеному законодавством з питань попередньої оцінки екологічної безпечності видів діяльності із природокористування».

На наше переконання, наведені вище пропозиції щодо удосконалення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», з одного боку, дадуть можливість проводити попередню оцінку екологічної безпечності діяльності із спеціального природокористування щодо тих видів такої діяльності, які є об'єктами оцінки впливу на довкілля, а, з другого боку, мінімізують витрати часу та бюрократичні процедури з огляду на «вмонтування» зазначеної процедури попередньої оцінки у процедуру оцінки впливу на довкілля.

*Варіант 2.* У випадку здійснення певних видів спеціального природокористування, які прямо не названі в якості об'єктів оцінки впливу, але здійснюватимуться при реалізації проектів, оцінка впливу яких здійснюватиметься відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», перевірку екологічної безпечності таких видів спеціального природокористування слід також здійснювати в межах реалізації названої процедури оцінки впливу. Наприклад, у випадку експлуатації нафтопереробного заводу, який названо в переліку проектів, що підлягають оцінці впливу у Додатку I до Директивою № 2011/92/ЄС та у зазначеному законі, об'єктивно здійснюватиметься як мінімум спеціальне землекористування (адже завод має бути розміщений на певній території, включно із місцями, де накопичуватимуться та/або зберігатимуться відходи виробництва) та викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря насамперед під час технологічного процесу каталітичного крекінгу, в результаті якого в атмосферу викидаються важкі метали (свинець), окис сірки (SO<sub>2</sub>), окис азоту (NO<sub>2</sub>), хлор, бензол та інші забруднюючі речовини<sup>1</sup>. Те ж саме можна зазначити про, наприклад, заводи повного технологічного циклу з первинної виплавки чавуну і сталі (де, ймовірно, окрім використання земель та атмосферного повітря здійснюватиметься також спеціальне водокористування<sup>2</sup>), або про устаткування для чорного виробництва кольорових металів із руди, які також віднесено до переліку об'єктів оцінки впливу.

На нашу думку, оцінка екологічної безпечності впливу природокористування при реалізації основного проекту доцільно здійснювати одночасно із оцінкою безпечності самого проекту, як складової частини такого проекту. Більш того, така оцінка дасть змогу комплексно оцінити всі можливі екологічні ризики реалізації проекту, при якій певні види природокористування здійснюватимуться у нерозривному зв'язку із здійсненням основної діяльності відповідного об'єкта (заводу, устаткування тощо), що відповідатиме принципу комплексності, визначеному, зокрема, в Директиві 2008/1/ЄС «Про комплексне запобігання і протидію забруднення»<sup>3</sup>.

Задля реалізації запропонованого варіанта ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» пропонуємо доповнити сьомою частиною наступного змісту: «При здійсненні оцінки впливу на довкілля щодо видів діяльності, вказаних в другій та третій частинах цієї статті, види природокористування (землекористування, надрокористування, водокористування, лісокористування, здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, поводження із відходами), що здійснюються при реалізації зазначених видів діяльності, підлягають попередній оцінці екологічної безпечності у порядку, визначеному цим законом для видів діяльності, зазначених у четвертій частині статті 2 цього закону».

При цьому запропонований варіант передбачає поширення вказаного вище у так званому «варіанті 1» порядку проведення попередньої оцінки екологічної безпечності видів діяльності із спеціального природокористування, на види спеціального природокористування, зазначені у «варіанті 2». Наведена пропозиція, на нашу думку, обумовлюється тим, що в обидвох випадках йдеться про види природокористування, а також сприятиме уніфікації відповідних процедур і попереджатиме запровадження додаткових бюрократичних перешкод, що можуть ускладнити процедуру оцінки впливу на довкілля. З огляду на вказане, реалізація «варіанта 2» є можливою за умови реалізації «варіанта 1».

*Варіант 3.* Певний вид (види) спеціального водо-, лісо-, надро- чи землекористування або викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря планується здійснювати безвідносно до реалізації жодного із проектів, які прямо або опосередковано підлягають оцінці впливу на довкілля та вказані вище у «варіанті 1» та «варіанті 2». У такому випадку процедуру попередньої оцінки екологічної безпечності природокористування слід здійснювати як самостійну процедуру, яка водночас має прийти на зміну іншим процедурам подібного спрямування, що передбачені чинним законодавством (насамперед – процедурі погодження при видачі дозволів на окремі види спеціального природокористування). По суті, пропонувану процедуру за «варіантом 3» можна назвати повною процедурою відповідної попередньої оцінки. На нашу думку, за своїми стадіями така процедура має узгоджуватись із процедурою оцінки впливу на довкілля, оскільки обидві ці процедури мають

спільну ціль – попередження порушення ЕБ. При формулюванні пропозицій щодо запровадження процедури за «варіантом 3», на нашу думку, важливо враховувати закладений в Стратегії, а також у проаналізованих вище актах європейського законодавства, орієнтир на забезпечення так званого інтегрованого підходу до дозвільних процедур, який полягає у проведенні одночасної оцінки декількох пов'язаних між собою видів спеціального природокористування, які має намір здійснювати особа, та видачі, за можливості єдиного дозвільного документа на всі такі види діяльності.

Детальному аналізу кожного із запропонованих у цій статті варіантів правових моделей забезпечення екологічної безпечності спеціального природокористування будуть присвячені подальші дослідження автора.

---

<sup>1</sup> Экологические проблемы переработки нефти : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.business-equipment.ru/pererabotka/ekologicheskie-problemy-pererabotki-nefti.html>

<sup>2</sup> Стічні води металургійних заводів утворюються у всіх основних цехах. Найбільша кількість забруднень вноситься у водойму зі стічними водами від газоочистки (доменного газу) – в середньому 15 куб. м на 1 т чавуну. В процесі очищення доменного газу вода захоплює за собою механічні домішки (частинки руди, коксу і вапняку) і хімічні сполуки (сульфати, хлориди, іноді роданіди і ціаніди) // Методические указания по санитарной охране водоемов от загрязнения сточными водами заводов черной металлургии : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bestpravo.ru/sss/eh-postanovlenija/h1o.htm>

<sup>3</sup> Директива № 2008/1/ЕС Европейського Парламенту і Ради о комплексном предотвращении и контроле загрязнений : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b02](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b02)

### Резюме

**Євстїгнеєв А. С. Пропозиції щодо правового регулювання забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування.**

У статті наведено авторські пропозиції щодо правового регулювання забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування за сучасних умов. Сформульовано та обґрунтовано три правові моделі вказаного забезпечення.

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

### Резюме

**Євстїгнеєв А. С. Предложения относительно правового регулирования обеспечения экологической безопасности специального природопользования.**

В статье приведены авторские предложения по правового регулирования обеспечения экологической безопасности специального природопользования в современных условиях. Сформулированы и обоснованы три правовые модели указанного обеспечения.

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

### Summary

**Yevstigneyev A. Proposals for the legal regulation of ensuring of ecological safety of special nature resources use.**

The article presents author's proposals on legal regulation of environmental safety of special use of nature in modern conditions. Three legal models of the specified security are formulated and substantiated.

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